تحرير: إيوان فيرلي - لورنس إ. لين جونيور - كريستوفر بوليت

ترجمان

دليل أكسفورد في الإدارة العامة

ترجمة: شحدة فارع





المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

دليل أكسفورد في الإدارة العامة

======================

تحرير

إيوان فيرلي - لورنس إ. لين جونيور - كريستوفر بوليت

======================

ترجمة: شحدة فارع

======================

«مكتبة ♔ النخبة»

هذه السلسلة

في سياق الرسالة الفكرية التي يضطلع بها "المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات"، وفي إطار نشاطه العلمي والبحثي، تُعنى "سلسلة ترجمان" بتعريف قادة الرأي والنخب التربوية والسياسية والاقتصادية العربية إلى الإنتاج الفكري الجديد والمهم خارج العالم العربي، من طريق الترجمة الأمينة الموثوقة المأذونة، للأعمال والمؤلفات الأجنبية الجديدة أو ذات القيمة المتجددة في مجالات الدراسات الإنسانية والاجتماعية عامة، وفي العلوم الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والثقافية بصورة خاصة.

وتستأنس "سلسلة ترجمان" وتسترشد بآراء نخبة من المفكرين والأكاديميين من مختلف البلدان العربية، لاقتراح الأعمال الجديرة بالترجمة، ومناقشة الإشكالات التي يواجهها الدارسون والباحثون والطلبة الجامعيون العرب كالافتقار إلى النتاج العلمي والثقافي للمؤلفين والمفكرين الأجانب، وشيوع الترجمات المشوَّهة أو المتدنية المستوى.

وتسعى هذه السلسلة، من خلال الترجمة عن مختلف اللغات الأجنبية، إلى المساهمة في تعزيز برامج "المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات" الرامية إلى إذكاء روح البحث والاستقصاء والنقد، وتطوير الأدوات والمفاهيم وآليات التراكم المعرفي، والتأثير في الحيز العام، لتواصل أداء رسالتها في خدمة النهوض الفكري، والتعليم الجامعي والأكاديمي، والثقافة العربية بصورة عامة.

الفهرسة في أثناء النشر إعداد المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

==

أبو بدر، سليمان حسن

دليل أكسفورد في الإدارة العامة/تحرير إيوان فيرلي، لورنس إ. لين جونيور، كريستوفر بوليت؛ ترجمة شحدة فارع؛ مراجعة روجيه كرم.

(سلسلة ترجمان)

يشتمل على إرجاعات ببليوغرافية.

ISBN 978-614-445-452-7

1. الإدارة العامة. 2. البيروقراطية. 3. حوكمة الشركات. أ. فيرلي، إيوان. ب. لين جونيور، لورنس إ. ج. بوليت، كريستوفر. د. فارع، شحدة. هـ. كرم، روجيه. و. السلسلة.

351

==

هذه ترجمة مأذون بها حصريًا من الناشر لكتاب

هذه ترجمة مأذون بها حصريًا من **Using Statistical Methods in Social Science**

الناشر لكتاب

The Oxford Handbook of Public Management

Edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr and Christopher Pollitt © Oxford University Press 2005

عن دار النشر

Oxford University Press

.THE OXFORD HANDBOOK OF PUBLIC MANAGEMENT FIRST EDITION was originally published in English in 2005

.This translation is published by arrangement with Oxford University Press

==

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

==

الناشر

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع الطرفة - منطقة 70 وادي البنات - ص. ب: 10277 - الظعاين، **قطر**

هاتف: 00974 40356888

جادة الجنرال فؤاد شهاب شارع سليم تقلا بناية الصيفي 174

ص. ب: 11 4965 رياض الصلح بيروت 2180 1107 **لبنان**

هاتف: 8 991837 1 00961 فاكس: 00961 1991839

البريد الإلكتروني: beirutoffice@dohainstitute.org

الموقع الإلكتروني: www.dohainstitute.org

© حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز

الطبعة الأولى: بيروت، آذار/مارس 2022

المحتويات

القسم الثالث: استكشاف السياسة العامة الحالية وموضوعات إدارية

القسم الرابع: الميادين الوظيفية

القسم الخامس: مقارنات وطنية وعالمية

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

قائمة الإطارات

المساهمون

آن لانغلي (Ann Langley): أستاذة متميزة في قسم الإدارة في أش إي سي مونتريال (HEC-Montréal)، مونتريال - كندا.

إريك هانز كلين (Erik-Hans Klijn): أستاذ في مركز الإدارة العامة في كلية العلوم الاجتماعية في جامعة إيراسموس، روتردام - هولندا.

إغنيس سنيلن (Ignace Snellen): أستاذ في مركز الإدارة العامة في كلية العلوم الاجتماعية في جامعة إيراسموس، روتردام - هولندا.

أنتوني بيرتيلي (Anthony Bertelli): أستاذ مساعد في قسم الإدارة العامة والسياسة في كلية الشؤون العامة والدولية في جامعة جورجيا، آثينز - جورجيا - الولايات المتحدة الأميركية.

إيدن ر. فيننغ (Aidan R. Vining): أستاذ في العلاقات الحكومية والأعمال في كلية إدارة الأعمال في جامعة سايمون فريزر، بورنابي - كندا.

إيرين روبن (Irene S. Rubin): أستاذة فخرية في قسم العلوم السياسية في وحدة الإدارة العامة في جامعة شمال إيلينوي - الولايات المتحدة الأميركية.

إيزابيلا براولر (Isabella Proeller): محاضرة في معهد الخدمات العامة والسياحة في جامعة سينت غالن في سويسرا.

إيوان فيرلي (Ewan Ferlie): أستاذ في مركز مؤسسات الخدمات العامة في كلية الإدارة في جامعة رويال هولوواي في لندن، إيغام - سوراي - المملكة المتحدة.

باتريشا و. إنغراهام (Patricia W. Ingraham): أستاذة متميزة في الإدارة العامة في كلية ماكسويل للمواطنة والشؤون العامة في جامعة سيراكوز، سيراكوز - نيويورك - الولايات المتحدة الأميركية.

بيتر بوغاسون (Peter Bogason): أستاذ الإدارة العامة في قسم العلوم الاجتماعية في جامعة روسكايلد، روسكايلد - الدانمارك.

بيتر دالر لارسن (Peter Dahler-Larsen): أستاذ التقويم في قسم العلوم السياسية والإدارة العامة في جامعة جنوب الدانمارك، أودينسي م - الدانمارك.

تيم سترانغلمان (Tim Strangleman): باحث كبير في معهد بحوث الحياة في جامعة لندن متروبوليتان، لندن - المملكة المتحدة.

ج. باتريك دوبل (J. Patrick Dobel): أستاذ في كلية إيفانز للشؤون العامة في جامعة واشنطن، سياتل - واشنطن - الولايات المتحدة الأميركية.

جان لوي ديني (Jean-Louis Denis): أستاذ متميز في قسم إدارة الصحة في جامعة مونتريال، مونتريال - كندا.

جوان كيلي (Joanne Kelly): محاضرة كبيرة في الميزانيات العامة والعلاقات الحكومية والدولية في جامعة سيدني، سيدني - أستراليا.

جون أوفريتفيت (John Ovretveit): مدير البحوث في مركز كارولنسكا للإدارة الطبية في ستوكهولم وأستاذ في الإدارة الصحية في كلية نوردك للصحة العامة في جامعة غوتنبرغ أند برغن - كلية الطب، النرويج.

ديفيد ل. فيمر (David L. Weimer): أستاذ في كلية لافوليت للشؤون العامة في جامعة ويسكنسون في ماديسون، ماديسون - ويسكنسون - الولايات المتحدة الأميركية.

ديفيد ماثياسن (David Mathiasen): زميل في الأكاديمية الوطنية للإدارة العامة، واشنطن - الولايات المتحدة الأميركية.

ديني سان مارتن (Denis Saint Martin): أستاذ مبرز في قسم العلوم السياسية في جامعة مونتريال، مونتريال - كندا.

روبرت دنغوال (Robert Dingwall): أستاذ في معهد دراسات الوراثة في جامعة نوتنغهام، نوتنغهام - المملكة المتحدة.

ستيفن راثغب سميث (Steven Rathgeb Smith): أستاذ في الشؤون العامة ومدير في مركز نانسي بيل إيفانز للقيادة غير الربحية في كلية دانييل ج. إيفانز للشؤون العامة في جامعة واشنطن، سياتل - واشنطن - الولايات المتحدة الأميركية.

غريغوري تشارلز هيل (Gregory C. Hill): قسم العلوم السياسية في تكساس في جامعة أي أند أم تكساس (Texas A and M University)، كولدج ستايشن - تكساس - الولايات المتحدة الأميركية.

كريس سكلتشر (Chris Skelcher): أستاذ السياسة العامة في مركز دراسات الحكومة المحلية في جامعة بيرمنغهام، بيرمنغهام - المملكة المتحدة.

كريستوفر بوليت (Christopher Pollit): أستاذ البحوث في الإدارة العامة في معهد الإدارة العامة في جامعة لوفن.

كريستوفر هود (Chritopher Hood): أستاذ غلادستون وزميل في كلية أُوْل سولز في جامعة أكسفورد، أكسفورد - المملكة المتحدة.

كولين تالبوت (Colin Talbot): مدير مركز نونتغهام للسياسة والقانون والعلوم الاجتماعية في جامعة نوتنغهام، نوتنغهام - المملكة المتحدة.

كونو شيدلر (Kuno Schedler): أستاذ في معهد الخدمات العامة والسياحة في جامعة سانت غالن - سويسرا.

كيث ج. غيراتي (Keith J. Geraghty): مركز مؤسسات الخدمات العامة في كلية الإدارة في جامعة رويال هولوواي في لندن، إيغام - سوراي - المملكة المتحدة.

كينث جِ. ماير (Kenneth J. Meier): أستاذ في قسم العلوم السياسية في جامعة إيه أند أم تكساس (Texas A and M University)، كوليدج ستايشن - تكساس - الولايات المتحدة الأميركية.

لورنس إ. لين جونيور (Laurence E. Lynn, Jr.): أستاذ في الإدارة العامة في جامعة شيكاغو.

ليندا ديليون (Linda DeLeon): أستاذة مشاركة في قسم الإدارة العامة في كلية الدراسات العليا للشؤون العامة في جامعة كولورادو في مركز دينفر والخدمات الصحية، دينفر - كولورادو - الولايات المتحدة الأميركية.

ليندا رولو (Linda Rouleau): أستاذة مشاركة في قسم الإدارة في أش إي سي مونتريال (HEC-Montréal)، كيبيك - كندا.

مارك بوفنز (Mark Bovens): أستاذ الإدارة العامة في كلية أوتريخت للحوكمة في جامعة أوتريخت، أوتريخت - هولندا.

مايكل باور (Michael Power): أستاذ في المحاسبة في كلية الاقتصاد في لندن.

هـ. جورج فريدركسون (H. George Frederickson): يشغل كرسي إدوين أو. ستين للأستاذية المتميزة في الإدارة العامة في قسم الإدارة العامة في جامعة كانساس لورنس، كانساس - الولايات المتحدة الأميركية.

هال ج. ريني (Hal G. Rainey): أستاذ متميز في جمعية الخريجين في كلية الشؤون العامة والدولية في جامعة جورجيا، آثينز - جورجيا - الولايات المتحدة الأميركية.

هيلين مارغتس (Helen Margetts): أستاذة في المجتمع والإنترنت في معهد أكسفورد للإنترنت في جامعة أكسفورد، أكسفورد - بريطانيا.

يونغ هان شون (Young Han Chun): أستاذ في قسم الإدارة العامة في جامعة يونسي (Yonsei)، سيول - كوريا.

ملاحظات تمهيدية ...... إيوان فيرلي - لورنس إ. لين جونيور - كريستوفر بوليت

تمرّ عملية تنظيم الخدمات العامة وإدارتها بمرحلة مثيرة ومربكة في أنحاء العالم. وتقوم الحكومات بإطلاق برامج «إصلاح» كبرى للقطاع العام منذ أكثر من عشرين عامًا. فالمسلمات والمعتقدات التقليدية التي كانت تعتبر «مفروغًا منها» لوقت طويل، لم تعد قائمة. القطاعات العامة تعاني ضغوطًا للتغيير ويبدو أنها تتطور - ولكن إلى ماذا؟ كيف لنا أن نفهم ما يجري فعلًا ونخرج من الانغماس في حوادث قصيرة المدى ووجهات نظر ضيقة لكي ندرك الأنماط الأساسية والاتجاهات الثابتة؟

لقد سعى محررو هذا الدليل ومؤلفوه إلى السمو عن التفاصيل لرسم صورة كبيرة للوضع الراهن في هذا المجال، آخذين في الاعتبار كيف غيّر الجيل الجديد للإصلاح الإداري العام طريقة تفكيرنا في الإدارة العامة وممارستها. ففي السبعينيات من القرن العشرين كنا نتحدث عادة عن «الإدارة العامة». وفي الثمانينيات من القرن نفسه ظهرت حركة التحول إلى «الإدارة العامة الجديدة» التي تبناها بعضهم وانتقدها آخرون. (يعتمد بعض المؤلفين في هذا الكتاب عبارة «public management» أو «new public management»، بينما يفضل آخرون اعتماد «public administration». وقد ترك للمؤلفين الخيار في استخدام المصطلحات وفق تقديرهم!). وأدت هذه التغيرات إلى اجتذاب عدد من الفروع الأكاديمية مثل (الإدارة والاقتصاد) إلى دراسة الإدارة العامة بعد «إصلاحها». ويدَّعي بعضهم في الآونة الأخيرة حدوث تحول آخر من منظور «الإدارة العامة الجديدة» إلى منظور «الحوكمة». فهل أصبحت الإدارة العامة الجديدة نفسها قديمة وقد عفّى عليها الزمن؟ أم أنها أكثر من مجرد موضة سياسية عابرة استمرت أكثر مما توقع لها الناقدون الأوائل؟ هل اتجاهات الإدارة العامة الجديدة في الإصلاح الإداري العام ملحوظة عالميًا أم من الأفضل النظر إلى الإصلاحات من منظور قومي محدد ومتمايز؟

لقد أدى التواصل بين المحررين الثلاثة لهذا الكتاب، الذي بدأ بعيد استلامهم هذه المهمة من مطبعة جامعة أكسفورد (Oxford University Press) إلى خلق إجماع لديهم على أن يهدف هذا الدليل إلى استعراض واسع موثوق وعالمي للموضوعات والحوارات الرئيسة في مجال أو مجالات الإدارة العامة المعاصرة. وفي ما كنا نهدف إلى جمع مجموعة من المقالات الموثوقة، هدفنا

أيضًا إلى أن تمثل هذه المجموعة إلى أقصى حدّ ممكن فروع علوم ومقاربات منهجية متنوعة ومؤلفين يختلفون من حيث العمر والجنس والجنسية.
في البداية أردنا أن نحصل على مقالات ممتازة وموثوقة تناقش التطورات المهمة في السياسة العامة بمستوى علمي ملائم. وقد استخدمنا كلمة «موثوقة» عن قصد. فقد حظي محررو هذا الكتاب باستقطاب مؤلفين مشهورين من ذوي الخبرات المتميزة في تخصصاتهم. ولكي نعزز من موثوقية مقالات هذا الدليل، فقد سمح للمؤلفين بكتابة مقالاتهم بالعدد الذي يرونه ملائمًا من الكلمات حتى يتمكنوا من تطوير أفكارهم وعرضها بدقة وبراعة. وقد اتفقنا مع المؤلفين على الخطوط العريضة العامة للتأليف في مقابل سماحنا لهم بدرجة معقولة من حرية العمل والاختيار لتطوير أفكارهم وفقًا لما يرونه ملائمًا (فهم الخبراء في موضوعاتهم في نهاية المطاف). واشترطنا الأصالة في موضوع البحث بحيث تكون الأفكار مثيرة تعبر عن رأي كاتبها بقوة، لا مجرد ملخصات موسوعية غير محترفة. وطلبنا من المؤلفين توضيح الأسس النظرية والتحليلية التي ترتكز عليها بحوثهم وتحديد الفرق بين النظرية والتطبيق. كما أردنا أن تكون المقالات كاملة، تشدّ القارئ ومكتوبة بأسلوب جيد حتى لو كان ذلك على حساب عدد المقالات المقبولة.
ثانيًا، اشترطنا أن تكون المقالات ممثلة لدول العالم المختلفة. لذلك كان المحررون من ثلاثة أماكن جغرافية مختلفة: فيرلي من المملكة المتحدة، ولين من الولايات المتحدة الأميركية، وبوليت من أوروبا القارية. ويمثل كل واحد من هؤلاء المحررين الثلاثة وجهات النظر المختلفة للمفكرين والباحثين في هذا الميدان في مناطقهم الجغرافية. كما أننا قصدنا استقطاب عدد من المؤلفين من أماكن متنوعة أيضًا. ويلحظ قارئ مقالات هؤلاء المؤلفين وجهات نظرهم المختلفة التي تمثل فكر العلماء في بريطانيا وأوروبا القارية والولايات المتحدة. وفي الوقت عينه، شعرنا أن توسيع الدائرة الجغرافية للمؤلفين بشكل أكبر قد يسبب لنا صعوبات في تحرير الكتاب، لذلك لم نوسع أكثر من نطاق شبكة المؤلفين. وإذا ما قدر صدور طبعة جديدة من هذا الكتاب، فإننا سنطلب مساهمة مؤلفين من الدول النامية، ما يمكن من الاطلاع أكثر على أفكار جديدة متنوعة في مجال الإصلاح الإداري و«ترجمتها» إلى إصلاحات في بلدان غير غربية، فضلًا عمّا يمثله هذا الأمر في هذا السياق من مادة رائعة - غير مكتشفة على نحو كبير في الكتابات المكتوبة بالإنكليزية - على مستوى الإصلاحات «النابعة من الداخل».
قد يكون اختيارنا لمؤلفين من الناطقين بالإنكليزية أدى إلى استبعاد أولئك غير الناطقين بها وأثر على التوازن العام للدراسة. فقد كان عدد المؤلفين الفرنسيين والإسبان على سبيل المثال قليلًا مقارنة بالهولنديين والاسكندنافيين الذين غالبًا ما يكتبون باللّغة الإنكليزية. وباختصار، فإن الإنتاج

العلمي للدول الأوروبية القارية ممثل في هذا الكتاب ولكن ليس بالحجم الكبير.
ثالثًا، سعى المحررون إلى استقطاب وجهات نظر مختلفة بدلًا من الالتزام بوجهة نظر معينة. فالكتاب يقدم عرضًا لفروع من المعرفة ولنظريات متنوعة: وهذا يدحض الاتهام القديم الموجه للإدارة العامة بأنها ميدان محدود، تجريبي، ونظري ليس له أساس في العلوم الاجتماعية. الأكاديميون في علم الإدارة يتبعون المنظرين الديمقراطيين، وما بعد الحداثيين الذين يسيرون جنبًا إلى جنب مع علماء الاقتصاد الذين يستخدمون الأدوات الاقتصادية لدراسة مسائل تقع أصلًا في ميدان العلوم السياسية (public choice economists)، والبنائيون الذين يتبادلون الآراء مع الوضعيين. ويبدو أن التعددية الفكرية في الإدارة العامة ستكون ممثلة في هذا الكتاب وسترفض أي محاولة لفرض ما قد يسمى «الطريقة الأفضل». وفي أي حال، فإن التنوع الشديد في أي مجال علمي يكون مصحوبًا بتحدياته الجديدة. هل سينقسم الميدان إلى ميادين فرعية لا صلة بينها؟ ما مؤشرات الجودة في كل ميدان فرعي، وهل تختلف المؤشرات من حقل إلى آخر؟ كيف سيجول القارئ المثقف، لكن غير المتخصص، بين هذه الميادين الأكاديمية المختلفة ويخرج بمفهوم عام متكامل؟ هذه الأسئلة لا بد من طرحها في حال (ويبدو أن هذه هي الحال) استمرار توافر شروط تنوع الإنتاج العلمي في دراسة الإدارة العامة.
رابعًا، لقد سعينا، مع الإبقاء على الموثوقية، إلى تحقيق التنوع بين المؤلفين من حيث الجنس (ذكورًا وإناثًا) والأقدمية (العلماء الشباب الواعدون والمؤلفون الخبراء القدامى). غير أنه في نهاية المطاف، كان الخلط في التنوع الذي أوجدناه قليلًا، ولعلنا لم نتمكن من التغلب على مشكلات التنوع الأساسية في المهنة. فقد كتب بعض المؤلفين القدامى بحوثًا مشتركة مع مؤلفين شباب. ويمكن أن يشكل هذا ميدانًا يمتزج فيه الحزم الذي نريده بالنضج في الحكم والخبرة.
لقد واجهنا صعوبات أخرى. فلم نستطع، لأسباب كثيرة، إضافة موضوعات مهمة إلى فصول الكتاب كان من المفروض أن تكون جزءًا منه. وكان من الصعب على المؤلفين أحيانًا أن يقدموا معلومات موثوقة في ما يتعلق ببعض الكتابات الوطنية التي لم يكونوا على اطلاع مسبق بها مع أن ملاحظات المحررين على المسودات الأولى للبحوث أكدت ضرورة التغطية الشاملة لشؤون الدول المختلفة. هناك عدد أكبر من الباحثين ذوي وجهات النظر المقارنة والعالمية مما كان عليه الحال قبل جيل سابق، ولكن معظم الباحثين في الإدارة العامة ما زالوا يركزون على القضايا الخاصة ببلادهم.
لقد صنّفنا المقالات في خمس أجزاء لنجعل قراءة الكتاب ممتعة للقارئ. وكان هدفنا هو الانتقال من العام إلى الأكثر خصوصية ثم العودة إلى العام في نهاية المطاف. القسم الأول من الكتاب يعرِّف القارئ على الأطر الأساسية

والخلفية العلمية والتناقضات الراهنة الرئيسة بشكل عام جدًا. ثم يلي ذلك مجموعة فصول في القسم الثاني يقدم آراء نظرية بديلة ومقاربات في فروع المعرفة في ما خصّ الإدارة العامة. أما القسم الثالث فيغطي عددًا من الموضوعات المعاصرة في السياسة العامة والإدارة العامة، على الرغم من أنها تقدم من منظور نظري ومن وجهة نظر العلوم الاجتماعية. ونعرض في فصول القسم الرابع التطورات في ميادين وظيفية محددة كإدارة الموارد البشرية. ثم يناقش القسم الخامس الأبعاد العالمية والمقارنة للإصلاح في الإدارة العامة. ويتطرق الفصل الأخير الذي يقدمه المحررون إلى الموضوعات التي تبرز في أثناء عرض فصول الكتاب كافة ويلخصون فيه الاتجاهات المستقبلية المحتملة.

نأمل أن يعزز هذا الكتاب اهتمام القراء للوضع الراهن في الإدارة العامة. وقد أعد الكتاب لكي يكون ذا فائدة للمدرسين والممتهنين والطلبة الباحثين ومعاهد الإدارة العامة الدولية. إن الذين يبحثون عن الإجماع في الرأي في هذه الموضوعات سيصابون بخيبة أمل، أما الذين يستمتعون بالنقاش، فسيجدون الكتاب ممتعًا ومثيرًا. وعلى الرغم من تحفظاتنا الآنفة الذكر، نعتقد أننا حققنا ما كنا نهدف إليه: دليل معاصر وممتع وموثوق جدير بالقراءة على مستوى عالمي. وهذا الدليل ليس موسوعة ولا استعراضًا عامًا بل وحدة فكرية متكاملة أكبر من أجزائه كلها مجتمعة، حيث إنه يكشف عن اتجاهات ثابتة وأخرى صاعدة وأفكار ثابتة وأخرى جديدة ويحدد مواقع الإجماع والاختلاف في وجهات النظر.

إن النقاشات التي يعرضها هذا الكتاب ستعزز فهمنا للتطورات الرئيسة المعاصرة في الإدارة العامة. وبينما قد يتغير المجال العام، فإن المنظور الذي ساد في الثمانينيات من القرن الماضي بأنه سوف يتهاوى قد ثبت خطأه. فالحكومة لا تزال مهمة جدًا، وإن كان ذلك بأشكال مختلفة. إن دراسة الإدارة العامة، المرتبطة بالتطورات الحاصلة في السياسة، تمر في مرحلة جديدة ومثيرة سيجد القارئ براهين لها في هذا الدليل.

القسم الأول: الأطر الأساسية

الفصل الأول: الإدارة العامة الكلمة والحركة والعلم ...... كريستوفر هود

أولًا: مقدمة

تميل الأمور الغيبية بخيرها وشرها إلى أن تكون غامضة بطبيعتها، وكذلك الإدارة العامة التي كانت تميل عبر العقود القليلة الماضية إلى استثارة حماسة شبه دينية وشجب بالمقدار نفسه تقريبًا. لقد كانت المبالغة (أو الإنكار المباشر) لما تستطيع الإدارة العامة تحقيقه «غالبًا مصحوبة بقصور في تعريفها وكيفية تحقيقها النتائج المتوقعة منها» [(1)]. ومن المفيد أن نفسر هذا الوضع بالقول - ولو بشكل متناقض - إن الديمقراطية الليبرالية أصبحت ديانة علمانية في ما يسمى عصر ما بعد التدين في «العالم الأول»، كما أن تنظيم الحكومة أصبح أحد القضايا الدينية الرئيسة في السياسة. والحقيقة هي أن «الحروب الدينية» حول مصطلحات الإدارة العامة ومحتواها ليست ظاهرة جديدة.

قد تبدو هذه الملاحظة مثيرة لأنه لا يوجد ظاهريًا غموض كبير في ما تعنيه الإدارة العامة. ومع أن المؤلفين يختلفون في تعريفاتهم لهذا المفهوم، فإن معظم هذه التعريفات تدور حول تعريف الإدارة العامة بأنها «دراسة وممارسة تصميم وتنفيذ ترتيبات لتقديم الخدمات العامة وتصميم الحكومة التنفيذية»، بينما تُعرّف تقليديًا الإدارة نفسها بأنها عملية توجيه الجهد أو الموارد البشرية لتحقيق أهداف نرغب في تحقيقها. وكثيرًا ما يلاحظ أن التنظيم - والرغبة في التنظيم - يتمتع بدرجة أهمية المال والموارد الأخرى نفسها اللازمة لتنفيذ شؤون الحرب والرفاه وغيرها من النشاط العام الآخر، إن لم نقل أكثر [(2)]. فإذا كان تصميم المشروعات العامة والخدمات والمؤسسات وتنفيذها يشكلان جوهر الإدارة العامة، فإن الموضوع يبدو واضحًا على نحو كاف - مع أنه عادي وغير مثير. وكما قال لويس غن [(3)] في مراجعته لأحد النصوص من الجيل الأخير للإدارة العامة بأنها «ما زالت عادية وغير مثيرة».

لا تظهر هذه الجوانب الغامضة والقضايا الدينية إلا عندما نتجاوز النظرة النفعية والصيغ البريئة ظاهريًا التي تلتقط كل شيء باتجاه محاولة توضيح (من بين جملة أمور أخرى) العلاقة الدقيقة بين تسيير الشؤون العامة (public administration) والإدارة العامة (public management)، وبين الإدارة العامة و«الإدارياتية» (managerialism) (تطبيق أصول الإدارة العامة)، وبين الإدارة الحكومية (government management) والإدارة العامة، وبين الإدارة العامة والإدارة الخاصة (private management). إن مسألة التمييز بين مدلولي كلمة عام (public) وإدارة (management) وأي الكلمتين تلفظ

بنبرة أقوى من الأخرى [(4)] قد تثير الجدل العقائدي نفسه الذي أحاط بحكومة الكنيسة في أوروبا في القرنين السادس عشر والسابع عشر. وفي الواقع هناك قضايا عديدة لا تختلف كثيرًا في موضوع التنظيم.

ثانيًا: الكلمة: ماذا يعني الاسم؟

كما هو الحال في دراسة اللاهوت، فإن دراسة تاريخ الكلمة قد يزودنا بوجهة نظر، ولكنها ليست حلًا لمثل هذه القضايا بسبب وجود معانٍ عدة لكل كلمة في عبارة «الإدارة العامة». ويبدو أن كلمة إدارة (management) قد دخلت إلى الإنكليزية من أصل إيطالي في القرن السادس عشر. وهي مشتقة من الفعل «maneggiare» في اللغة الإيطالية الذي يعني ترويض الحصان وركوبه بمهارة (وفقًا لقاموس **أكسفورد**)، وكانت قد استخدمت فعلًا في مسرحيات شكسبير وفي إنجيل الملك جيمس (King James Bible). وقبل فترة طويلة من استخدام هذه الكلمة بمعناها المعاصر الذي يشير إلى إدارة الشركات والأعمال، كانت الكلمة تستخدم لوصف إدارة الحروب والشؤون العامة الأخرى. واستخدمت في القرن الثامن عشر بمعنى التلاعب السياسي. فعلى سبيل المثال، كان للحكومة البريطانية «مديرًا اسكتلنديًا» (Scottish Manager) بعد الثورة اليعقوبية عام 1745 لمقايضة الرعاية الحكومية مقابل الدعم السياسي [(5)].

في الواقع استخدمت كلمة الإدارة بصورة شائعة في القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر لتعني إدارة الشؤون العامة بشكل يتعدى كونه عفويًا. وكما أن تحديد تواريخ وقوع الحوادث هو غالبًا غير موثوق منه في الحوادث الدينية، فكذلك تحديد تاريخ تطور الإدارة العامة ونشأتها. ومع أن معظم الكتب الأميركية ترجع تاريخ تطور «الإدارة العامة» وظهور الآباء المؤسسين لعلم الإدارة إلى أواخر القرن التاسع عشر، فإن هناك من يدعي بأن مؤسسين آخرين لهذا المفهوم سبقوا تلك الفترة. فعلى سبيل المثال، يفضل فنسنت أوستروم [(6)] اتباع المؤسسين الأوائل للدستور الأميركي الذين (كما يدعي) طوروا في الأقل النظرية الأولى للإدارة العامة «الديمقراطية» قبل قرن من تطلع وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) إلى تراث علم الشرطة الأوروبي القاري لتزويد أميركا بعلم البيروقراطية الجديدة. والطريقة نفسها، يدعي ليزلي هيوم [(7)] أن جيرمي بنتام (Jeremy Bentham) طور نظرية متماسكة للإدارة في القطاع العام، وذلك قبل قرن من التأسيس المفترض لعلم الإدارة. (مع ذلك، وكما يعتبر أندرو دنساير [(8)]، فإن كثيرًا من أعمال بنتام المفصلة في الإدارة لم تكن متوافرة لمعاصريه ولم يكن بعضها قد نشر آنذاك).

لم يطبق بنتام مصطلح الإدارة على تقديم الخدمات العامة ويطور نظرية إدارة متقنة ليرتكز عليها ذلك المفهوم فحسب، بل وضع أيضًا إدارة الخدمات العامة في إطار فكري أعم يتضمن فلسفة عامة واضحة للثواب والعقاب. وقد أظهر جدول موسوعي للفنون والعلوم عرضت فيه الفروع المختلفة للمعرفة

المفيدة فرعًا من فروع علم الأخلاق (وهو وفقًا لبنتام أي علم ما ينبغي أن يكون) أطلق عليه بنتام اسم (aneunomoethicoscopic). وهذا المصطلح (الذي ابتدعه أيضًا بنتام)، يدل على «الحكومة من دون معرفة تشريعية» [(9)] على الرغم من ثقله الظاهر، فإنه يرمز إلى الإدارة العامة كما يعرفها المؤلفون المعاصرون اليوم.

في أي حال فإن مبدأ بنتام «اعمل وادخر» والمبادئ الإدارية المرتبطة به والمصطلحات التي تبناها أتباع الفلسفة النفعية في أوائل القرن التاسع عشر مثل السير إدوين تشادويك [(10)] (Sir Edwin Chadwick) قد اختفت في الإدارة العامة الحديثة. ويمثل هذا اختلافًا ملحوظًا مع موقف آدم سميث (Adam Smith) مؤسس علم الاقتصاد الحديث، وهو في منزلة اختفاء للتراث الكاميرالي [(11)] (cameralistic tradition) في «دراسة الدولة» الذي كان سائدًا في ألمانيا في أواسط القرن التاسع عشر [(12)]. وبدلًا من ذلك أصبحت كلمة «administration» (من اللاتينية ministrare، أي الخدمة) في القرن التاسع عشر شائعة الاستعمال في الدول الناطقة بالإنكليزية لتدل على العمل الإجرائي للحكومة التنفيذية. وهذا استعمال قديم أيضًا (فمثلًا، دعا جوناثان سويفت في كتابه **رحلات جيلفر** (*Gulliver's Travels*) المنشور عام 1726 إلى إجراء مشروعات في «الإدارة العامة»). ولكن استعمال كلمة «administration» كان محبذًا لأنها في عصر الديمقراطية وحكم القانون الدستوري وتطور الحكومات البرلمانية، كانت تعبر عن مفهوم التبعية للسلطة الدستورية والنشاط المؤسساتي الخاضع لحكم القانون بشكل أفضل من العبارة القديمة شبه الميتة. وبذلك أصبحت عبارة «تسيير الشؤون العامة» (public administration) شائعة في الدراسة الأكاديمية للحكومات التنفيذية في الدول الناطقة بالإنكليزية منذ أواخر القرن التاسع عشر، وأصبحت التسمية المعتمدة لمجلات عديدة وكَراسٍ أكاديمية وتخصصات دراسية لنيل الشهادات العلمية ومنظمات احترافية - أي في الأدوات التقليدية للمعرفة المؤسسية - التي بدأت تتطور منذ ذلك الوقت [(13)].

مع ذلك، فإن مصطلح «management» لم يختف تمامًا. وفي الحقيقة، أصبحت هذه الكلمة شائعة الاستعمال في أواخر القرن التاسع عشر لتشير إلى تسيير الشؤون العامة بالتعاون مع تطور الحركة الإدارية الجديدة. ففي الولايات المتحدة الأميركية كان «مديرو المدن» (city managers) جزءًا أساسيًا من الحركة التقدمية التي كانت تؤمن بالعلماء والمحترفين ذوي العقول النيرة والذين يتمتعون بالاستقلالية الذاتية بدلًا من المسؤولين الذين تتحكم السياسة بهم [(14)]. فكانت تلك الحركة تمثل فكرة تسيير الشؤون العامة والحكومية عبر سلوك خال من السياسة ومن محترفين مهتمين بالشؤون العامة ووفقًا لإرشادات مسبقة أو فهم مشترك للممارسة الجدية بدلًا من التحكم والتوجيه الذي كان يمارس مع «المدير الاسكتلندي» على نحو ما ذكرناه سابقًا. كما أضاف تطور علم الإدارة في أواخر القرن التاسع عشر، على الرغم من أن

هيوم ادعى أن بنتام هو الذي توقع ذلك قبل قرن من الزمن، مصطلحات ومقاربة جديدة للحكومة كما ذكر فريدريك وينسلو تايلور [(15)] (Frederick Winslow Taylor) في مبادئه المعروفة، لكن في الجدلية (التي طرحها في دراسة حول أنظمة دفع الحوافز الفردية والتي أُطلق عليها في ما بعد اسم «الإدارة العلمية» (scientific management)).

لقد اتخذت لجنة براون لو (Brownlow) التي عينها الرئيس الأميركي فرانكلين روزفلت عام 1937 موقفًا وسطًا في تمييزها بين مصطلحي «administration» و«management» واخترعت المصطلح الشهير - وربما الملتبس بعبارتيه - والهجين وهو «administrative management» ليدل على تصميم شؤون الحكومة التنفيذية وتنفيذها. وبالفعل، ففي أثناء الحرب العالمية الثانية وما بعدها، استخدمت العبارات والأفكار الإدارية بصورة صريحة وعلى نطاق واسع في المجالات الحكومية مشتقة من المجال العلمي الناشئ المتمثل بعلم بحوث العمليات (operational research) الذي برز في تلك الفترة (والذي تحدر من مفهوم «الإدارة العلمية» (scientific management))، واستخدمت تلك العبارات الإدارية في أساليب اختيار الموظفين وتسيير شؤونهم، وكانت تلك العبارات أساسًا لنشوء حركة «الكفاءة» (competency movement) في ما بعد. ومنذ ذلك الوقت، بدأت تلك الأفكار بالظهور في الكتابات الأكاديمية حول إدارة الحكومة التنفيذية، كما هو الحال في كتاب **الإدارة في الخدمة العامة** (*Management in the Public Service*) لجون ميليت [(16)]. وحدثت مناقشات كثيرة لمفهوم الإدارة في المشروعات العامة والدول النامية والحكومات المحلية في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، وبدرجة أقل في الحكومة الاتحادية كما يظهر في كتاب دسموند كيلنج [(17)] بعنوان **الإدارة في الحكومة** (*Management in Government*)، كما ذكرنا سابقًا.

لكن استعمال مصطلح الإدارة العامة (public management) في مناهج كليات الدراسات العليا للسياسة العامة التي ظهرت في الولايات المتحدة الأميركية في الستينيات والسبعينيات (وخاصةً كلية كينيدي للإدارة الحكومية في جامعة هارفرد (Harvard’s Kennedy School of Government)) هو الذي جعله شائع الاستعمال بمعناه الحديث، وهو الذي أدى إلى نشوء حركة أكاديمية جديدة. وقد ميزت هذه الحركة نفسها من كليات تسيير الشؤون العامة (public administration) التي تطورت في مراحل سابقة ومن مناهج العلوم السياسية والاجتماعية التقليدية في الجامعات، تمامًا كما ميزت الكنائس البروتستانتية نفسها عن مؤسسات الكنيسة القديمة في القرنين الخامس عشر والسادس عشر (ولمزيد من التفصيل عن تطور الإدارة العامة في كليات السياسة العامة [(18)]. وفي الثمانينيات من القرن العشرين، ترسخ مفهوم «الإدارة العامة» ليشير في الوقت عينه إلى نشاط للدراسة وإلى ميدان للدراسة، مع أن تميزه من تسيير الشؤون العامة من جهة وعلم الإدارة العامة من جهة أخرى ما زال يكتنفه الغموض. وأصبحت عبارة الإدارة العامة، كما كان الحال في عبارة تسيير

الشؤون العامة التي سبقتها، ممأسسة حيث أصبحت مستخدمة في أسماء الكليات والفصول الدراسية والمجلات والكتب (وكمثل عن التطور المبكر في استخدام هذه العبارة كتاب بيري وكريمر [19] ومجموعة من المؤتمرات. ولكن مدى اكتساب هذا الميدان لصفات «المأسسة» التي حددها صامويل هانتنغتون [20] ونلسون بولسبي [21] من حيث التماسك والتعقيد التنظيمي والاستقلالية ما زال مثيرًا للجدل، وينطبق ذلك أيضًا على مفهوم تسيير الشؤون العامة (public administration).

في العقد نفسه، أصبحت عبارة «الإدارة العامة» أو بدائلها، مصطلحًا سائدًا ومعروفًا لدى جهات رسمية عديدة على المستويين الوطني والعالمي. فقد أصدرت وزارة الخزانة في نيوزيلندا عام 1984 وثيقة رئيسة بعنوان «الإدارة الحكومية» طبقت فيها أفكارًا اقتصادية مؤسسية مرتبطة أو مشتقة من إدارة الأعمال، ثم ظهرت وثائق رسمية كثيرة تحت اسم الإدارة العامة أو (الحكومية) بدلًا من اسم تسيير الشؤون العامة. لكن بعد ازدهار عبارة الإدارة العامة على مستوى الدوائر الأكاديمية العليا والدوائر الحكومية بالنسبة إلى «اليمين الجديد» في الثمانينيات من القرن العشرين، بدأت هذه العبارة في التراجع قليلًا مع ظهور أيديولوجيا «الطريق الثالث» (Third Way) في التسعينيات من القرن نفسه، وذلك في الأقل في مصطلحات المنظمات العالمية كالبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). ومن المصطلحات التي بدأت تستخدم بدلًا من الإدارة العامة مصطلح «الحوكمة» (governance) الذي اشتق من مصطلح مجازي قديم، ومن فعل في اللغة اليونانية يعني «قيادة القارب» - ربما لأن هذه العبارة الأكثر سلاسة، التي تمثل وجهة نظر شبكة من المنظمات حيال مسألة تقديم الخدمة العامة، كانت تلائم مزاج «الطريق الثالث» كما الحال بالنسبة إلى مصطلح التسيير الإداري الذي كان معتمدًا في القرن التاسع عشر [22]. في ما استعمل آخرون مصطلح «الحوكمة» بصفته عبارة أكثر شمولية وحيادية يقصد بها أنظمة الضبط والتوجيه بشكل عام. ولكن مصطلح «الإدارة العامة» نجح في أن يبقى راسخًا لدى المؤسسات الحكومية والأكاديمية.

لكن إلى أي مدى يمكن قراءة هذه الدلالة جراء التغيرات المختلفة التي حصلت في المصطلحات المستخدمة على مرّ الزمن؟ وهل هناك جوهر مبدئي للإدارة العامة، بصرف النظر عن بعض المصطلحات التي تعد ملائمة في أي وقت، كما يعتقد رجال اللاهوت حول مفهوم الإله، بصرف النظر عن المصطلحات العديدة المستخدمة للدلالة عليه؟ أو، على العكس من ذلك، هل المصطلحات المتعددة أساسية على هذا المستوى، وهل من الأفضل دراسة الموضوع كظاهرة لغوية بالأساس كما درست مدرسة أكسفورد، التي لم تعد قائمة، القضايا الفلسفية في الخمسينيات؟ أم أنه - بدمج الاحتمالين الأول والثاني - قد تصبح المصطلحات المختلفة لإدارة نشاط الحكومة التنفيذية أقل

أهمية مما يبدو لنا؟ أي، هل الغموض في المصطلحات والتغير اللغوي مجرد نتيجة لحاجة السياسيين وحاجة البيروقراطيات إلى إيجاد عبارات ملطفة للسياسة، ذلك أن السياسة كانت تُناقش كثيرًا في لغة الدين وعبر مؤسسات الكنسية أيام الحكومات الملكية في أوروبا؟

الجواب عن هذه الأسئلة يقع بين ما ذكر جميعه ولا شيء مما ذكر. فوجهة النظر المثالية لا يمكن استبعادها. ففي نهاية المطاف، ومهما كانت المصطلحات الخاصة التي تستخدم للدلالة على الإدارة العامة، ثمة فرق مهم بين التركيز على جانب «هندسة الإنتاج» لنشاط الحكومة التنفيذية أو على نشاط القادة و«عناصر التغيير» من جهة، والانشغال المسبق بقضايا أوسع للتصميم والتنفيذ البيروقراطيين. وكما ذكرنا سابقًا، لا تزال هذه الموضوعات مثيرة للجدل والتوتر في تحليل الحكومة التنفيذية منذ قرن ونَيف. ولذلك لم تكن الثمانينيات فحسب «فترة ازدهار الإدارة العامة» عندما كان التركيز أكثر على هموم هندسة الإنتاج واختيار الأداة ممّا كان عليه الحال في المقاربات الأخرى مثل الانشغال في التفريق بين السياسة وتسيير الأمور في الإدارة العامة الأميركية، أو بسياسة المساءلة في الإدارة العامة في بريطانيا.

قد تكون ثمة مشكلة في استخدام «العبارات اللطيفة في السياسة» أيضًا على اعتبار أن المؤسسات العالمية التكنوقراطية مثل البنك الدولي وبنك التنمية الآسيوي (والمنظمات المحلية كمؤسسات التدقيق) ممنوعة بموجب أنظمتها من ممارسة النشاط السياسي، ولذلك ينبغي لها أن تتعامل مع القضايا السياسية تعاملًا عرضيًا بلغة هي ظاهريًا غير سياسية، أي لغة إدارية. لكن اعتبار أن الكياسة (أو الحيطة السياسية) توجب عدم تسمية الأشياء بصورة صريحة جدًا هو أمر غير دقيق، لأن التغيرات الاصطلاحية في الكلمات المتعددة التي تشير إلى الحكومة التنفيذية والخدمات العامة تبدو أنها تقتصر على التحولات الأيديولوجية والتحليلية، وليس على مجرد إيجاد تسميات جديدة للأشياء القديمة، لإنعاش موضوع ممل وحقن دم جديد في مناهج ومقاربات بالية.

في الواقع، من الصعب أن نتجنب تغيير المصطلحات في هذا المجال، لأن الجدل حول الكلمات الملائمة هو أمر جوهري لعالم الحكومات والبيروقراطية [23]. لذلك، فإن التغير اللغوي يحدث لسبب معين ويعكس بصورة أنموذجية الصراع على السلطة. ويمكن اعتبار «الإدارة العامة» حركة كما يمكن اعتبارها منظورًا فكريًا، وسننتقل في ما يلي للحديث عن الإدارة العامة كحركة.

ثالثًا: الإدارة العامة بوصفها حركة

ذكر لورنس لين [24] ثلاث صور للإدارة العامة في كتابه الشهير حول تحليل هذا المفهوم، وهي الإدارة العامة فنًا وعلمًا ومهنة. وبشكل عام يقصد لين من اعتبار الإدارة «فنًا» أنها نشاط إبداعي للممارسين في هذا الميدان لا يمكن

تعلمه بالأرقام، وأما كونها «علمًا» فيعني بها التحليل المنتظم للحالات باستخدام المعايير المقبولة للتفسير والشرح، ويعني بكونها «مهنة» مجموعة مكرسة لواجب معين.

ما لا شك فيه أن كل صورة من هذه الصور تمثل جانبًا مهمًا مما يعتقد بعضهم أنه جوهر الإدارة العامة، وأن لكل صورة تطبيقات أو مستلزمات لكيفية التعامل مع الموضوع وتحديد الذي يتحكم في المعلومات حوله والذي له القول الفصل في النهاية. ومن تفسيرات النظر إلى الإدارة العامة بصفتها «فنًا» أن آراء الممارسين الخبراء يجب أن تحدد ما يجب أن «يعد الممارسة الأفضل» (ويمكن القول هنا إن نقاد الفن أو «الأجيال المقبلة» هم أفضل حَكَم في مثل هذه الأمور)، وإن هذه القضية ما زالت نقطة محورية للحوار حول أسس البحث في الممارسة «الأفضل» أو الممارسة «الذكية،» كما يوضح لين [25]. وكما يوضح ذلك المثال، فقد يكون من الصعب التوفيق بين وجهات النظر الثلاث لأن ذلك يعتمد منظور الباحث إلى «الفن» و«العلم» و«المهنة».

في أي حال، فإن هذه الصور الثلاث، على الرغم من أهميتها وقوتها، لا تتضمن وجهات النظر كلها حيال الإدارة العامة بصفتها كمًا من الأفكار والممارسات. وهناك وجهة نظر أخرى مختلفة نوعًا ما تَعتبر الإدارة العامة حركة اجتماعية أو شبه دينية أو يمكن القول إنها جزء من حركة «إدارية» أكبر. وغالبًا ما تتمتع هذه الحركات بخصائص مميزة لها: إنها تنشأ كردة فعل لطريقة أو أكثر أو مقاربات قائمة، وتسبب بدورها خصومة أو تنافرًا معها، وتمثل مزيجًا من الأفكار والاهتمامات، وتمثل وجهة نظر عالمية محددة وأسلوب خطاب خاص بها.

من الممكن أن نلمح هذه الخصائص كلها في الإدارة العامة المعاصرة. لكن قبل استعراض هذه الخصائص بإيجاز، ينبغي لنا في البداية أن نلاحظ وجود حركات موازية لحركة الإدارة العامة في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين. لقد ارتكزت الحركة الكاميرالية التي تطورت في القرن السادس عشر في الأقاليم الألمانية (ثم انتقلت في ما بعد إلى السويد وروسيا واليابان إلى حد ما) على فكرة حكم مديرين من الطبقة الوسطى مدربين في الجامعات بدلًا من حكم الأرستقراطيين الملاكين الذين يوالون للتاج من خلال روابط الدم. وفي أواخر القرن التاسع عشر، حاول جيرمي بنتام بناء حركة لإدارة الدولة ترتكز على المنطق النفعي المتجذر في «المعرفة المفيدة» بدلًا من الاعتماد على خريجي الجامعات في تلك الأيام.

لكن مدى نجاح بنتام في دمج النفعية في حركة الإدارة العامة يظل مثيرًا للجدل. يقول شيرلي لتوين [26] إن الحركة تحولت إلى فكر فلسفي جاف بقيادة جيمس مِل (James Mill). وإذا عدنا إلى الوراء قليلًا، سنتذكر أن برنامج بنتام للإدارة العامة كان يشتمل على بعد شبه ديني واضح. أشار تشارلز بامولر [27] في مناقشته، لمحاولة بنتام «استخدام العادات الدينية وحتى الكنيسة نفسها لمصلحة القضية النفعية»، إلى فكرة بنتام بمنح مديري دور تشغيل الفقراء

وظائف مدفوعة الأجر مقابل عمل بسيط في الكنيسة المعترف بها (في إنكلترا) وبأن قراءة تقارير حول إدارة الفقراء - والمواعظ حول الممارسات الجيدة بطبيعة الحال - يجب أن تدمج بشكل مباشر في طقوس الكنيسة، وأن الكنائس نفسها يجب أن تقوم بعمل البنوك العامة بعد أداء صلاة الأحد. فإذا لم تكن هذه وصفة لتحويل الإدارة العامة إلى دين، فإنها قريبة جدًا من ذلك.

هناك عينة ثالثة ذكرت في الفقرة السابقة تتمثل في حركة «الإدارة العلمية» التي نادى بها فريدريك وينسلو تايلور والتي ظهرت في أوائل القرن العشرين. وقد كان لتلك الحركة نزعات شبه دينية أيضًا حيث عزز تايلور تعاليمه في الإدارة بنزعة «خلقية قيادية» واعتبر العلم نظامًا خلقيًا يحل محل ما كان يعده دينًا تقليديًا محتضرًا [28]. وقد رأى تايلور [29] في الحكومة والخدمات العامة موقعًا ملائمًا لتطبيق مبادئه في المراقبة والتحفيز.

في ضوء ذلك، لم تأت حركة الإدارة العامة التي تطورت في السبعينيات من القرن العشرين من دون أن تسبقها بعض السوابق التاريخية. وكغيرها من الحالات السابقة، تطورت هذه الحركة في العقدين الأخيرين كردة فعل مناهضة للحركات الأخرى أو المقاربات القائمة. وكان أتباع الحركة الكاميرالية يتوقون إلى الاعتماد على العلم كردة فعل على سلوك الحكومة التي يمثلها أفراد من طبقة الملاكين الذين تدربوا وفقًا لنظام الإقطاع. كما كان بنتام يتوق إلى إنشاء حكومة تديرها نخبة تتمتع بطاقات علمية «مفيدة» في مواجهة الحكومة الأرستقراطية في أيامه والتي كانت تحكمها العادات والتقاليد. أما تايلور فقد سعى إلى تحويل كل من الحكومة والصناعة بوساطة مهندسين مديرين مدربين وفقًا لأنظمة التحفيز المنطقي والملاحظة المنهجية، وكان ذلك ردة فعل مناهضة لحركة الإدارة العامة التي تقوم على الخبرة ولتهرب العمال من أداء واجباتهم. وكانت حركة الإدارة العامة في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين ردة فعل لسلوك العاملين في مجال القانون العام والإدارة العامة الذين يركزون على الأمور الدستورية والمؤسسية في تسيير الحكومة. وركزت تلك الحركة على هندسة الإنتاج والقيادة الإدارية بدلًا من البيروقراطية الملتزمة بالقانون كأساس للحكومة التنفيذية.

يمكن القول إن وجهة النظر تلك كان لها سوابق قوية داخل تقاليد الإدارة الحكومية نفسها. فعلى سبيل المثال، ميّز جون ميلت [30] في عام 1954، أي منذ وقت طويل، بين نوعين من «المشكلات» في الحكومة التنفيذية: تشتمل الأولى على «سياسة الإدارة الحكومية» (السياسة الدستورية والمؤسسية للمساءلة)، وتتضمن الأخرى «مشكلات الإدارة» التي وصفها بأنها «الإجراءات الأكثر روتينية لإنجاز العمل». وبالمثل، ذكر ريتشارد تشابمن وأندرو دانساير [31] في مراجعتهما أساليب الكتابة حول الحكومة التنفيذية في بريطانيا، «أسلوبين، تقليدين.... أسلوب بنتام وأسلوب تايلور وكذلك أسلوب ماكولايت وبريدجز». وبدلًا من الانطلاقة الجديدة الكاملة، يمكن القول بأن حركة الإدارة

العامة في الثمانينيات والتسعينيات أعادت تسمية ما وصفه ميلت بـ «الإجراءات الروتينية لإنجاز العمل» وما سماه تشابمن ودانساير تقليد «بنتام وتايلور».

علاوة على ذلك، أدت حركة الإدارة العامة في الثمانينيات والتسعينيات بدورها، كنظيراتها السابقة، إلى نشوء حالة عدائية تمثلت في ردات الفعل المناهضة للإجراءات الإدارية. واجه أتباع الحركة الكاميرالية معارضة جيل جديد من القانونيين الذين نجحوا في طرح وجهة نظرهم بعد عام 1848، والتي تمثلت في ضرورة تعيين محامين لإدارة الحكومة التنفيذية بدلًا من مديرين وفقًا لنظام حكم القانون الذي خلف الحكم المطلق. إن حركة الإدارة النفعية التي سعى بنتام وتشادويك إلى تطويرها قد تم تطويقها عبر نقلة باتجاه النمط الصيني الماندريني في الخدمة المدنية البريطانية، من خلال تفضيل حكم النخبة المثقفة بدلًا من الأشخاص المدربين في ضوء «المعرفة المفيدة» كما يتصورها بنتام. كما أن الحركة التي طورها تايلور اجتذبت حماسة شبه دينية واستنكارًا كما ذكرنا في البداية، وهو استنكار عادة ما يحيط بفكرة الإدارة العامة. فبينما طبقت الإدارة العلمية في أرجاء مختلفة من الولايات المتحدة والحكومة المحلية، بما فيها الكليات وأصبحت ركنًا أساسيًا للنظام الشيوعي في الاتحاد السوفياتي (بسبب حماسة لينين لحركة تايلور بصفتها جزءًا من تكوين الاشتراكية)، لم يَسْلم مبدأ الرقابة الإدارية والمكافأة وفقًا للنتائج في خدمات الدولة من المعارضة. فقد شنت اتحادات العمال للخدمة العامة حربًا مقدسة ضد الإدارة العلمية مما دفع الكونغرس الأميركي إلى حظر نظام تايلور في الحكومة الاتحادية الأميركية بعد عام 1912 [32].

لقد أظهرت حركة الإدارة العامة في الثمانينيات والتسعينيات مزيجًا مشابهًا من التبشير الإداري والتبشير المضاد. فعلى سبيل المثال، صرح أحد كبار الوزراء في بريطانيا (مايكل هسلتاين) في عام 1980 قائلًا: «يجب أن تسير الخلقيات الإدارية سيرًا صحيحًا في حياتنا القومية» [33]. كما أن أحد المصلحين الإداريين المتحمسين في الثمانينيات والتسعينيات (السير بيتر كامب الذي أدار برنامجًا مشهورًا لجمع وكالات تنفيذية شبه مستقلة للعمل الإداري لدوائر الحكومة المركزية البريطانية) رفض استخدام مصطلح «تسيير الشؤون العامة» (public administration) رفضًا قاطعًا باعتباره مصطلحًا قديمًا وسلبيًا لوصف عمليات الحكومة التنفيذية. وفي الجانب الآخر من التقسيم اللاهوتي، أصبح مصطلحا «الإدارة» و«الإدارياتية» يستعملان للإساءة إلى اليسار في بلدان عدة، وفي نهاية تلك الحروب الدينية، قامت في الأقل واحدة من السلطات المحلية الإنكليزية بحظر استخدام عبارة «الإدارة» في التسعينيات من القرن العشرين.

في الواقع، تعرضت حركة الإدارة العامة في العقود الأخيرة إلى ردات فعل متعددة ومناوئة للإدارة من القانونيين واتحادات العمال والمنظمات المهنية

(وخاصة في قطاعي التعليم والصحة) ومؤيدي فكرة فيبر حول البيروقراطية الملتزمة بالقانون الذين ادعوا أن مدرسة الإدارة العامة أضعفت الحس بالمساءلة كما أضعفت قيمة الطبقة البيروقراطية (Beamtenethos)، ومن العلماء والمفكرين المتعددين الذين رأوا في اتساع نطاق الإدارة في الحكومة مشكلة وليس حلًا. ومن الأمثلة على النوع الآخر من الهرطقة سان مارتن [(34)]، الذي قدم وصفة «الإدارة من دون مديرين»، لكثير من الخدمات العامة الأساسية (وشدد على أن يطاول التقشف (خفض عدد الموظفين) بشكل غير متلائم للمديرين، كما ركز بدلًا من ذلك على تشجيع العمل الجماعي التعاوني). وهناك باحث آخر اسمه وولتر كيكرت [(35)] الذي استنكر منهج الإدارة العامة على المقاربة الأنكلو-أميركية وقال إنها غريبة عن المقاربة الأوروبية القارية المرتكزة على القانون في ما يتعلق بالحكومة التنفيذية والخدمات العامة. أما المثال الثالث فيتمثل في روبرت بروذرو وجون بيك [(36)] اللذين ساويا «الإدارياتية» (managerialism) بانتشار البيروقراطية ومحاولات السيطرة على وسائل الإعلام والرأي العام. ورأى بروذرو وبيك أن التفكير الإدارياتي «وباء نفسي» يؤثر في المجتمعات الحديثة، وأشارا وفقًا لأمثلة مختارة ومتنوعة إلى أن «أنظمة الإدارة الحديثة تضعف المشروعات التي يبدو أنها تدعمها وتدمرها». ومع أن تعريفهما للإدارياتية كان واسعًا جدًا، فقد ركزا على المتغير التابع (كغيرهم من مؤيدي «الممارسة الفضلى» (best practice) في الإدارة) وعلى اللغة والمصطلحات الخاصة بالميدان والمديرين ذوي البذلات الفاخرة من أصحاب الأجور المرتفعة.

كانت ردات الفعل هذه المناهضة للإدارة، مع أنها واسعة الانتشار، تبدو (حتى الآن في الأقل) غير متماسكة وغير مركزة، ولا تتجاوز الرسائل الغاضبة إلى المحرر للتعبير عن امتعاضها من انتشار المصطلحات والعبارات التجارية التي تضمنت بدائل مختلفة ومفضلة لمصطلح «الإدارياتية» (managerialism) (بما في ذلك الفكرة الفردية بتحويل كل شيء إلى سوق والفكرة الجماعية بتحويل كل شيء إلى مسألة تضامن الجماعة). ويمكننا القول، كما حدث في القرن التاسع عشر، أن نزعة الالتزام بالقانون والتقنين تمثل أكبر حركة «مناهضة للإدارياتية في الدول الحديثة المتطورة. ويعمل أتباع هذه الفكرة بالضغط على المديرين ومنعهم من حرية الاستنساب وذلك عبر زيادة التعويضات في القوانين والبروتوكولات التي أدخلت بقصد خفض المسؤولية القانونية أو مخاطر الدعاوى - وهي إحدى جوانب النمو في الحكومة والمنظمات في خلال العقد الماضي.

الصفة الثالثة للحركات الاجتماعية أو شبه الدينية التي أشرنا إليها سابقًا هي الجمع بين الأفكار والمصالح. تضمنت المبادئ، وفقًا لأحد المعلقين على حركة إصلاح الإدارة العامة في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، وهو بيتر أوكوين [(37)]، مزيجًا مِن أفكار اقتصادية مؤسسية وأفكار إدارية تجارية،

ولكن حداثتها وتماسكها أثارتا تساؤلات كثيرة. في ما يتعلق بجانب «المصالح» من المعادلة، ما زالت حركة الإدارياتية التي تعكس أفكار ومصالح المديرين كمجموعة تخضع للنقاش في الأقل منذ صدور كتاب بيرنهام (James Burnham) بعنوان **الثورة الإدارية** (*Managerial Revolution*) في عام 1941. وادعى بيرنهام، وهو ماركسي سابق، أن طبقة إدارية كانت تبرز إلى حيز الوجود كنخبة جديدة تمسك بزمام السلطة في الدول الرأسمالية في أواسط القرن العشرين، ما أدى إلى تحول أسلوب الرأسمالية القديم. وقد ظهرت الفكرة نفسها في الأعمال التي نشرت حول الإدارة المعاصرة، كما هو الحال على سبيل المثال في تفسير مايكل بوسي [38] «الطبقة الجديدة» من جيل الموظفين المدنيين الكبار الذين كانوا من رواد المذهب الجديد المعروف بـ «العقلانية الاقتصادية» في الحكومة الأسترالية في خلال الثمانينيات من القرن العشرين.

مع أن الحوار حول كون المديرين كمجموعة مصالح ليس جديدًا، فإن إحدى الخصائص التي يبدو أنها تميز حركة الإدارة العامة الحديثة عن نظيراتها السابقة يتمثل في «صناعة الإدارة العامة الحديثة» التي نشأت مع الحركة. وباستثناء الجيل الجديد من كليات الإدارة والسياسة العامة الذي أشرنا إليه سابقًا، اشتملت تلك الصناعة على مؤسسات المحاسبة والاستشارات العالمية الرئيسة عندما ازداد عملها في مجال القطاع العام في الثمانينيات من القرن العشرين. لقد ساعد التطور المترابط لتكنولوجيا الاتصال في جانبي الاستشارات والتوزيع في العالم الحديث على إحداث تغير في هذا السياق [39].

ويمكننا القول أيضًا إن شكلًا معدلًا من توقعات بيرنهام بشأن المديرين كمجموعة مصالح تؤكد سلطة الدولة (وقد توقع اكتمال هذه العملية في الستينيات) قد تحقق في بعض الدول في الأقل في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، وخاصةً عندما تحالفت شركات جديدة وأشخاص ممتهنين على قدر كبير من الأهمية مع قوى داخل الحكومة لتتجاوز أو تتحدى الأشكال القديمة للمعرفة المهنية عن الحكومة التنفيذية. ومن وجهة نظر بيرنهام، يمكننا القول إن هذا التحالف غيّر «وسائل إنتاج» الخدمات العامة من خلال الاستعانة بمقدمي خدمات خارجيين واستخدام تقنية المعلومات، وعرّض البيروقراطية والحكومة التنفيذية إلى عالم معرفي جديد نسبيًا يزخر بمصطلحات إدارية جديدة.

أما الصفة الرابعة للحركات الاجتماعية التي ذكرت آنفًا فهي وجود أسلوب خاص للخطاب وأيديولوجيا مميزة أو رؤية عالمية تربط بين المسببات والسياسة والتدابير الوقائية. قام عدد من الباحثين بدراسة البعد البلاغي في الخطاب الإداري مثل هود وجاكسون [40] وهوتشينسكي [41] عبر استخدام الأدوات التقليدية لتحليل الخطاب، وباتريك دوبل [42] الذي رأى في بعض الأدب الأميركي للإدارة العامة «محاولة مستمرة لخلق ‹أسطورة› جديدة للإدارة العامة» من حيث التركيز على القديسين والأبطال بدلًا من التصميم

المؤسساتي. وبالفعل، يمكن النظر إلى الإدارة بوصفها ميدانًا يصلح للتحليل البلاغي لأن جوهر الإدارة يكمن في القوة على الإقناع وتكوين الانطباعات (كما قال سن تزو [43] سابقًا عن فن الحرب). وحينما يتجاوز تحليل الإدارة الحشو في مقاربتها كعلم لاتخاذ القرار يكون حينئذ مهتمًا بالمواقف التي تتطلب اتخاذ إجراءات في ظل غياب البرهان القاطع بأن طريقة ما ستكون أفضل من أخرى (وهذه صفة أخرى تشترك هذه الحركات فيها مع الدين). وفي أي حال، ركزت معظم أنواع تحليل الإدارة الحديثة على نشاط مشاهير العلماء أو التقارير الحكومية، وليس هناك لحينه أعمال موازية لأعمال العلماء مثل مكلوسكي [44] أو إدموندسون [45] في دراسة ملامح الكتابات المتخصصة في الإدارة العامة التي ظهرت في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين.

إن اعتبار البلاغة بعدًا من أبعاد الحركة الاجتماعية ليس كالنظر إليها بصفتها تعكس منظورًا أو أيديولوجيا عالمية، فمن الممكن تبرير الأيديولوجيا بأكثر من شكل من أشكال البلاغة ولكن المسألة البلاغية لا تكون أيديولوجيا بالضرورة. ولكن بعض الباحثين اعتقدوا بأن الإدارياتية تشكل أيديولوجيا (من حيث كونها مجموعة من المعتقدات التي توفر نظرة شاملة للعالم غير قابلة للخطأ نتيجة لأي حدث كان)، وهي بذلك تشبه الحركة النسوية أو البيئية، والتي تشتمل أيضًا على حركات اجتماعية وشبه دينية ومجالات دراسية. فعلى سبيل المثال، وضحت جوديث ميركل [46] هذه النظرة بالتفصيل وتتبعت تطور فكرة الإدارة، كعلاج شافٍ لكل داء، وكنظرة شاملة وطريقة حياة وشكل جديد من الأديان.

بينما يهتم تحليل ميركل بالإدارة بشكل عام، اهتم كريستوفر بوليت [47] بتحديد الخصائص الأيديولوجية للإدارياتية في عملية تقديم الخدمة العامة. فإذا كانت العسكريتارية أيديولوجيا تنظر إلى «الحرب والإعداد لها كفعل اجتماعي عادي ومرغوب فيه» (كما ورد في تعريف مايكل مان [48] الشهير)، فإن خصائص الإدارة العامة بصفتها أيديولوجيا قد تعد في منزلة الاعتقاد الدائم بأن كون المرء فاعلًا وحديثًا يتطلب أن يتضمن نشاط الحكومة جميعه والخدمة العامة تقسيمًا واضحًا للعمل إلى إجرائي وإرشادي أو نشاط قيادي، وأن يُنفذ النوع الأخير من العمل من مجموعة متخصصة من الموظفين المدربين على التفكير بطريقة خاصة [49]. وبينما يبدو من المعقول أن ندعي وجود جوانب متعددة من الانحياز الثقافي المتناقض في حركة الإدارة العامة الحديثة [50]، تظل تلك الأيديولوجيا أكثر النماذج شيوعًا.

تُعرّف الأيديولوجيا أحيانًا بأنها نظرة عامة لا يمكن «دحضها» بسهولة بالحقائق والحوادث لأنه بعد كل إخفاق ظاهري يستطيع الأتباع الحقيقيون الادعاء أن المشكلة (أيًّا كانت) ظهرت لأن طريقتهم المفضلة لم تطبق بدقة، ولا يعترفون بأنها جُرِّبت وأخفقت. وقد ناقش داونز ولاركي [51] بأن فكرة تطبيق الإدارة العامة على المؤسسات التجارية في الولايات المتحدة الأميركية اتسمت بشيء من تلك الصفة على مدار قرن ونصف. وقد أوضحت إنغراهام

[52] كيف يتكرر ظهور فكرة تحديد الأجرة وفقًا للأداء كوسيلة لتحسين أداء القطاع العام على الرغم من وجود أدلة سلبية لتطبيق هذه الفكرة.

إذا كانت الإدارة العامة المعاصرة تتسم بشيء من سمات حركة اجتماعية شبه دينية، فإن بعض تلك الملامح يبدو أنه ينطبق على حركات الإدارة العامة في الأجيال السابقة التي ذكرنا ثلاثة منها آنفًا. وقد تطور كل جيل منها كردة فعل أو تحدٍ لمقاربات سابقة، واشتمل على نظرة عامة معينة واستخدم أسلوبًا خطابيًا خاصًا به. ومن الممكن أن يكون الجيل الحالي مختلفًا من حيث النظرة العدائية الواسعة التي أوجدها، واتساع المصالح وعمقها - على شكل «صناعة الإدارة العامة الجديدة» - التي ارتبطت بالأفكار التي سادت في عصر المعلومات. وإذا كان الأمر كذلك، بقي لنا أن نحدد ما إذا كانت تلك الملامح ستساعد في إيجاد حالة من عدم الاستقرار أو تعزز حركة الإدارة العامة الحالية إلى مدى أبعد من سابقاتها.

رابعًا: الإدارة العامة علمًا

اعتمادًا على نظرة لين الثلاثية للإدارة العامة باعتبارها «فنًا وعلمًا ومهنة»، فإن اعتبارها علمًا يستحق اهتمامًا خاصًا لأن هناك نقاشًا كبيرًا حول ما هو مهم لجهة جوهر الموضوع، وحول ما إذا كان هناك ما يشكل أسلوبها الخاص في التحليل، وأين يكون موقعها في العلوم الإدارية من جهة، وفي تسيير الشؤون العامة من جهة أخرى؟

إذا كانت الإدارة العامة «علمًا» فقد ُنظر إليها على نحو كبير إلى حدّ الآن وفقًا للمفهوم الألماني (Wissenchaft) أي الدراسة المنهجية وليس بالمفهوم الإنكليزي الذي يرتكز على المنهجية التجريبية والتفكير المنطقي الصارم. وادعى بعض الباحثين، منهم على وجه الخصوص مايكل بارزلي [53]، بأن الإدارة العامة يجب أن تقترب من المعنى الثاني للعلم من خلال رفع مستوى طروحاتها وزيادة دقة التحليل فيها. وما زال الطريق إلى الإدارة العامة طويلًا حتى تصبح «علمًا عاديًا» بالمعنى الذي قصده كون [54] مع وجود أسلوب تحليل مقبول للمواد إضافة إلى طريقة عمل. وكما هي الحال في علم الإدارة العامة بشكل عام، هناك نقاط عدة لبدء التحليل إضافة إلى طرائق كثيرة مستخدمة.

في أحد طرفي الطيف، نجد العبارة التي أطلقها أندريه هوتشينسكي [55] «نظرية المعلم» (Guru Theory) التي تشتمل على أكثر النصوص الدينية حماسة (وبالفعل، فإن هوتشينسكي يستعمل نصوصًا موازية للنصوص الدينية). وتشتمل الكتابات في هذه النظرية ما كتبه مستشارون في الإدارة، ولكن هناك كتابات تقع بين «نظرية المعلم» والكتابات الأكاديمية التقليدية بما فيها كتاب أوزبورن وغابلر [56] بعنوان **إعادة اختراع الحكومة** (*Reinventing Government*) وكثير من كتابات «الممارسة الأفضل» [57]. وفي الطرف الآخر من الطيف، نجد التحليل الذي يرتكز على المتغيرات في طريقة بوبر (Popperian method) باستخدام

قوانين دقيقة في التفكير العلمي وأدلة على منهج «العلم التقليدي» الذي تمثل في الولايات المتحدة الأميركية عبر اتحاد البحوث للإدارة العامة. وهناك مجموعة من البحوث والدراسات حول هذا الموضوع ولكنها لا تنسجم مع أفكار «نظرية المعلم» ولا مع فكرة «العلم التقليدي». تتضمن تلك الكتابات ما يمكن تسميته بالطرائق «البنائية الاجتماعية» على اختلاف أنواعها بما فيها أعمال مارتش وأولسن [(58)] ونيلز برانسن [(59)]. إن هذا التنوع الواسع في الطرائق والمنهجيات يظهر أيضًا في موضوعات أخرى ذات صلة بالإدارة مثل تخطيط المدن والسياسة الاجتماعية وفي الإدارة العامة نفسها، التي وصفها دوايت والدو [(60)] مرة قائلًا «إنها مادة تبحث عن مجال معرفي لها».

لكن مادة الإدارة العامة أو محتواها غير متفق عليه بشكل عام. فهل يركز على المديرين بشكل فردي أم على «الإدارة» كمجموعة من الأفراد الذين يمارسون سلطة رسمية في المؤسسات العامة أم على استراتيجيات الإصلاح أم على أنماط الخطاب العامة - أم على ما سبق جميعه؟ يركز بعض الرواد الأكاديميين في الإدارة العامة المعاصرة على النشاط الاستراتيجي لبعض القادة أو المديرين والممارسات «الذكية» أو «الأفضل» التي يروجونها، وذلك اتباعًا لفكرة غراهام أليسون [(61)] التي طرحها في إحدى مقالاته الشهيرة. ومن الأمثلة القوية التي مثلت ذلك المنهج نظرية يوجين بارداخ (Eugene Bardach) التي سميت بـ «نظرية الحرفة» [(62)]. وتنسجم هذه المقاربة مع مفهوم بنتام حول الإدارة العامة بصفتها فرعًا من فروع علم الأخلاق، مع أن «نظرية الحرفة» و«الممارسة الأفضل» التي قدمها علماء مثل بارداخ تركز على قدرة القياديين الممارسين على إصدار أحكام موثوق منها ومحايدة وصحيحة بشأن «الممارسة الأفضل» بدرجة أكبر مما يفعله بنتام وأتباع الحركة النفعية الآخرين. كما أن هذه النظرية لا تأبه كثيرًا لمقاربة «حكم القانون» في التصميم البنيوي الذي شكَّل فكرة أساسية في منظور بنتام حول الإدارة العامة. وعلى العكس من «نظرية الحرفة» هناك دراسات كثيرة حول الطرائق التي ترتكز على المدير (وخاصة دراسات الباحثين الأوروبيين مثل كريستوفر بوليت وغريت بوكارت [(63)] والتي تبحث عن تحليلات بعيدة الصلة لترتيبات التصميم المؤسسي بدلًا من الاستراتيجيات الفردية للمدير.

يمكننا القول بأن العلم، بمعنى التحليل المنهجي، يتضمن في الأقل ثلاثة أنواع مترابطة من النشاط: يتمثل الأول في التخطيط ومحاولة وصف الظواهر وتحديدها التي تندرج في إطاره. ومن الممارسات السائدة في علم الاجتماع، كما هو الحال في التاريخ، التفريق بين التفسير والتوصيف، وإن التفسير غالبًا ما ينظر إليه بازدراء من أولئك الذين يطمحون أن يصبحوا «منظرين». ولكن التخطيط والتصنيف أمران أساسيان لأي ميدان علمي منظم، وهناك من يشكك في التمييز بين الوصف والتفسير، والطرائق الوصفية الجيدة مهمة جدًا لتوضِيح الأسئلة التي تطرح عبارة «كيف» والتي يدعي بعضهم بأنها أسهل

تحليلًا من الأسئلة التي تطرح عبارة «لماذا» [64]. أما النوع الثاني فهو جمع البيانات وتحليلها بمعنى التحليل المقارن بين مجموعات من البيانات - ليس تحليلًا كميًا بالضرورة - بحيث يجعل المتغيرات تحل مكان أسماء الأعلام جزئيًا أو كليًا [65]، والنوع الثالث هو تحديد الحالات الشاذة والمفاجآت والملاحظات المتناقضة التي تتحدى النظرية وكيفية النظر إلى العالم.

يوضح التطور في تحليل «الإدارة العامة الجديدة» في أواخر الثمانينيات كل طريقة من هذه الطرائق. تتضمن الأولى، المرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالأفكار التقليدية للإدارة الحكومية، المهمة الصعبة والضرورية لفهم التطورات المؤسسية وتحليلها، وتحديد مبادئ التصميم التي ترتكز عليها وتقويم كفاءتها وقيمتها المعيارية. وكانت معظم الكتابات السابقة في الإدارة العامة الحديثة ابتداء من أواخر الثمانينيات في هذا الموضوع، لأن كثيرًا منها كانت محاولات لتحديد السمات الرئيسة لمبادئ التصميم لإصلاح الحكومة، والتي كانت تنمو وتتطور في بلدان عدة في ذلك الوقت، وتمييز تلك المبادئ من الأخرى التي سادت في مرحلة سابقة [66]. وقد تركز الاهتمام على التقويم النقدي والمعياري للجيل الجديد من الإدارياتية في القطاع العام التي بدأت بالظهور في ذلك الوقت. وهذا العمل يبقى مهمًا - فقد كان من مرتكزات الإدارة الحكومية لفترة تزيد عن قرن ولأسباب جيدة - وقد تعزز ذلك المفهوم بحوارات ومناقشات «الطريق الثالث» في السياسة في التسعينيات من القرن العشرين.

هناك شأن فكري موازٍ يعكس موضوعًا يرتبط ارتباطًا وثيقًا بعلم الإدارة وهو تحديد أشكالٍ بديلة للضبط والتحكم ومناقشتها. وباستثناء موضوعات معينة كالتسويق والاستراتيجيا والمحاسبة الإدارية، يمكن القول بأن العامل المشترك بين الإدارة العامة وعلم الإدارة بشكل أعمّ هو الاهتمام بعملية التحكم، والتي تشكل بمعناها الأوسع القدرة على إبقاء أو تغيير حالة بعض الأنظمة في نطاق مجموعة مرغوب فيها من الحالات الممكنة. وفي العقود الأخيرة، كانت أكثر المقاربات الفكرية شيوعًا لتحليل التحكم في الإدارة تتحقق من منظور الاقتصاد المؤسساتي، بحثًا عن طريقة لتنسيق الحوافز بين اللاعبين الاستراتيجيين المختلفين. وهذا تقليد فكري تطور كثيرًا منذ الستينيات من القرن العشرين. فعلى سبيل المثال، حدث ذلك في تطور «نظرية المكافأة الأمثل» (Optimal Reward Theory) التي نتجت من الانشغال بالأداء غير الفعال في الاقتصاد المترابط مع النظرية الحديثة للمؤسسة في علم الاقتصاد [67]. وكان ذلك أحد المحاور الرئيسة في التفكير في الإدارة العامة، وخاصة في ظل الانهماك بتطوير ضوابط ترتكز على المخرجات - أي على النتيجة - لتدعم أو تحل مكان الضوابط التي ترتكز على المدخلات، أي على الإنتاجية [68].

لا تعد مقاربة الاقتصاد المؤسساتي، على الرغم من أنها قد تكون مؤثرة، الطريقة العامة الوحيدة لتحليل التحكمِ. وهناكِ طريقة أخرى، غير دارجة هذه

الأيام، وهي علم السيبرانية (cybernetics) أو علم أنظمة التحكم العامة الذي كان على درجة كبيرة من التطور في الإدارة خلال الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين [69] وفي علم اجتماع القانون وغيره من المجالات في تلك الأثناء [70]. تتمثل الفكرة الأساسية للنظرية السيبرانية في قانونها الحديدي في التنوع الأساسي (الاعتقاد بأن الأنظمة المعقدة لا يمكن السيطرة عليها إلا بأنظمة مكافئة لها في التعقيد، كما وصفها روس أشبي [71])، وفي انهماكها في شبكة عملية الإنتاج (الانغلاق على الذات والحفاظ على مرجعية الذات في الأنظمة المعقدة)، وفي منطق أنظمة التحكم غير المباشرة التي ترتكز على نظرية التنوع الأساسي. وهناك ميدان آخر يختلف عن الاقتصاد المؤسساتي والمقاربة السيبرانية وهو تحليل التحكم من خلال ديناميات الجماعات بشكل عام وفي مجال الثقافة بشكل خاص - والذي أصبح رائجًا في دراسات «ثقافة الشركات» في الثمانينيات، وأدى إلى نشاط تحليلي لا بأس به. وبالفعل، فإن من طرائق التفكير حول مسألة التمييز بين الإدارة العامة بوصفها علمًا والعلوم الإدارية تكمن في عملية فهمها كطريقة لتحديد مدى التحكم وحدوده في الحكومة التنفيذية والخدمات العامة، وذلك بتطبيق نماذج التحليل العامة على ثقافات مؤسسية محددة وعلى ترتيباتها.

أما الموضوع الثاني المرتبط بالبحث العلمي الذي ذكرناه سابقًا - جمع البيانات العلمية المنظمة - فقد كان أيضًا موضوعًا ناميًا في مجال الإدارة العامة. لقد تطورت المقاربة المبكرة لـ «السمات» في الإدارة العامة في خلال أوائل التسعينيات من القرن العشرين وتم تطويرها وتنقيحها بتحديد العصور والمراحل والمتغيرات المختلفة لمبادرات الإدارة العامة [72]، وبتوضيح طرائق التحليل السردي وتحليل المفاهيم (كما هو الحال في أعمال مايكل بارزلي [73] (Michael Barzelay))، وبالدراسات المنتظمة للتغيرات في الإدارة العامة في الدول المختلفة. ومن الأمثلة على الدراسات الأخيرة: سبنسر زفكاك [74] الذي قارن بين الإصلاح الإداري في وايتهول وكانبيرا، ودونالد سافوي [75] الذي قارن بين تاتشر (Thatcher) وريغان (Reagan) ومولروني (Mulrony) من حيث مقارباتهم لبيروقراطية الحكومات المركزية، وبيتر أوكوين [76] الذي قارن بين عدد من الحالات الأنموذجية في وستمنستر، وبوليت وبوكارت [77] اللذين قارنا بين الإصلاحات الإدارية في عشر دول.

أما الموضوع الثالث - تحديد الحالات الشاذة والمفاجآت والملاحظات المتناقضة التي تتحدى النظرية وطرائق النظر إلى العالم - فلا يختلف كثيرًا عن النوعين السابقين. ولكن منذ أواخر التسعينيات في القرن العشرين، أعاد عدد من الباحثين في الإدارة العامة اكتشاف المواقف الساخرة في التدخل الاجتماعي وركزوا على المفارقات والمفاجآت في إصلاحات الإدارة العامة [78].

ومن أمثلة ذلك ما كتبه روبرت غريغوري [79] بعنوان «مفارقات الإنتاج» التي تعني الادعاء بأن توسيع ما يسميه منهج «الإنتاج» وإقحامه في مجالات يكون

فيها النشاط أو النتائج أو كلاهما لا يمكن ملاحظتهما بسهولة ويؤدي [المنهج] إلى آثار غير مقصودة، بما في ذلك، عدم توضيح المسؤوليات الإدارية بدلًا من التوضيح المقصود في إطار الحكومة التنفيذية. والمثال الثاني هو موشيه ماوور [(80)] في ما سماه المفارقة «الإدارية» التي تعني الادعاء بأن الإصلاحات الإدارية العامة في الدول البرلمانية تؤدي إلى مزيد من التسييس عبر تدخل السياسيين المنتخبين بدلًا من الهدف المراد والمتمثل في تحسين نوعية الخدمة العامة عن طريق إبعاد السياسة عن العمل الإداري داخل الحكومة. أما المثال الثالث فهو «المفارقة التوكفيلية» (Tocquevillian Paradox) (التي تعني أن المزيد، لا التقليل، من التنظيم وبعد النظر والتحكم بالمسار كان يشكل غالبًا المخرجات غير المقصودة للإصلاحات والتي هدفت ظاهريًا إلى «تحرير» المديرين من مثل هذه القيود) الذي حدده باحثون من أمثال: لايت [(81)] وجونز وتومبسون [(82)] وهود ورفاقه [(83)]، وهوغت [(84)]. وأما المثال الرابع فهو ما كتبه فريدركسون [(85)] المتمثل في المفارقة الكامنة بأن انتشار المقارنات والتقويمات المقارنة التي تطورت في الإدارة العامة في التسعينيات من القرن العشرين عززت، بشكل غير مقصود، التوحد والمطابقة بدلًا من الابتكار الجذري. وكما هو الحال في الفلسفة (التي قال عنها جون أوستن [(86)] إن اكتشاف أنواع جديدة من الهراء لم تجلب للموضوع إلا خيرًا)، فإن تحديد المفاجأة والمفارقة يدل على نقطة لا يمكن عندها تجاهل مجال معين للدراسة واعتباره مجرد مجموعة من الأمثال المرتبطة بحكايات شخصية أو بيانات للأمور الواضحة التي يمكن أي مراقب عادي أن يدركها [(87)].

خامسًا: خلاصة

يمكن أن يكون لـ «نزعة التدين» آثار غير متوقعة. فقد ذاع صيت عالم الاجتماع الشهير روبرت ميرتون (Robert Merton) في الثلاثينيات من القرن العشرين عبر القول إن البروتستانتية التقشفية في إنكلترا في خلال القرن السابع عشر ساعدت بشكل غير مقصود في شرعنة ظهور العلم الحديث وتطور فكرة التشكيك التي رافقته، والتي يقال إنها أضعفت الإيمان الديني [(88)]. ومن الممكن أن يحدث شيء مماثل في الإدارة العامة. ولكن يبدو من غير المحتمل أن تختفي «نزعة التدين» تمامًا من الميدان لأن قضايا التنظيم والتوجيه تولد وجهات نظر عالمية قوية ومتناقضة [(89)]. وقد تكون الحروب الدينية خطرة ومدمرة للإنتاج العلمي إذا كانت تعني عدم تقبل التنوع والطائفية الضيقة وتجاهل الأدلة. كما أن اكتشاف المفارقات والحالات الشاذة قد تكون السبب في فصل «الزنادقة» وتطور الانشقاقات المؤلمة. لكن حين تواجه فيها النظرية الناعمة حالات قاسية، يعد ذلك فرصة لتطور أفكار مناقضة للمنطق العام إذا استطعنا ضبط الآثار السفيهة للحروب الدينية.

المراجع

Allison, G. T. «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?.» Proceedings of the Public Management Research Conference. Washington, DC. Office of Personnel Management, 1979.

Ashby, W. R. *An Introduction to Cybernetics*. London: Chapman and Hall, 1957.

Aucoin, P. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums.» *Governance*. vol. 3, no. 2 (1990), pp. 115-137.

________. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Québec: Ashgate; IRPP Governance, 1995.

Austin, J. *Sense and Sensibilia*. Oxford: Clarendon, 1962.

Bahmueller, C. *The National Charity Company*. Berkeley, University of California Press, 1981.

Bardach, E. *Getting Agencies to work Together*. Washington, DC: Brookings Institution, 1998.

Barzelay, M. *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press, 2001.

Beer, S. *Decision and Control*. New York: Wiley, 1966.

Bentham, J., N. J. Smith and W. H. Burston (eds.). *Chrestomathia*. Oxford: Clarendon, 1983 [1817].

Brams, S. J. *Paradoxes in Politics*. New York: Free Press, 1976.

Brunsson, N. *The Organization of Hypocrisy*. N. Adler (trans.). Chichester: Wiley, 1989.

Brunsson, N. *The Irrational Organization*. 2nd ed. Bergen: Fagbokforlaget, 2000.

Burnham, J. *The Managerial Revolution*. New York: John Day, 1941.

Chapman, R. A. and A. Dunsire (eds.). *Style in Administation*. London: Allen and Unwin, 1971.

Christensen, T. and P. Laegreid (eds.). *The New Public Management*. Aldershot: Ashgate, 2001.

Dobel, J. P. «Review of Impossible Jobs in Public Management.» *Journal of Policy Analysis and Management*. vol. 11, no. 1 (1992), pp. 144-147.

Downs, G. W. and P. D. Larkey. *The Search for Government Efficiency*. Philadelphia: Temple University Press, 1986.

Dunsire, A. *Administration*. Oxford: Martin Robertson, 1971.

Edmondson, R. *Rhetoric in Sociology*. London: Macmillan, 1984.

Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Finer, S. E. *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*. London: Methuen, 1952.

Fischer, D. H. *Historians' Fallacies*. London: Routledge and Kegan Paul, 1971.

Flynn, N. *Public Sector Management*. Brighton: Harvester, 1990.

Frederickson, H. G. «Easy Innovation and the Iron Cage: Best Practice, Bench-marking, Ranking and the Management of Organizational Creativity.» Kettering Foundation Occasional Paper. Dayton, Ohio (June 2003).

Gregory, R. «Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process',» in: J. Boston (ed.), *The State under Contract* (Wellington: Bridget Williams Books, 1995).

Gunn, L. A. «Perspectives on Public Management,» in: J. Kooiman and K. A. Eliasson (eds.), *Managing Public Organizations* (London: Sage, 1987).

Hesse, J. J., C. C. Hood and B. G. Peters (eds.). *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison*. Berlin: Duncker and Humblot, 2003.

Hood, C. *The Limits of Administration*. London: Wiley, 1976.

________. «Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s.» *Australian Journal of Public Administration*. vol. 48, no. 4 (1989), pp. 346-358.

________. «A Public Management for All Seasons?.» *Public Administration*. vol. 69, no. 1 (March 1991), pp. 3-19.

________. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon, 1998.

________. «British Public Administration: Dodo, Phoenix or Chameleon?,» in: J. E. S. Hayward, B. Barry and A. Brown (eds.), *The British Study of Politics in the Twentieth Century* (Oxford: British Academy/Oxford University Press, 1999).

________ and M. Jackson. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991.

________ et al. *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Hoggett, P. «New Modes of Control in the Public Service.» *Public Administration*. vol. 74 (March 1996), pp. 9-32.

Hume, L. J. *Bentham on Bureaucracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

.Huntington, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968

.Huczynski, A. *Management Gurus*. London: Routledge, 1993

Ingraham, P. «Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance.» *Public Administration Review*. .vol. 53, no. 4 (1993), pp. 348-356

.Jones, L. R. and F. Thompson. *Public Management*. Stanford, CT: Elsevier-JAI Press, 1999

.Keeling, D. *Management in Government*. London: Allen and Unwin, 1972

.Kellas, J. G. *Modern Scotland*. London: Allen and Unwin, 1980

Kickert, W. «Public Management in the United States and Europe,» in: W. Kickert (ed.), *Public Management and* .*Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997)

Kiggundu, M. N. «Civil Service Reform: Limping into the Twenty-First Century,» in: M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme .(eds.), *Beyond the New Public Management* (Cheltenham: Edward Elgar, 1998), pp. 155-171

.Kuhn, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press, 1961

.Leibenstein, H. *Beyond Economic Man*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976

.Letwin, S. R. *The Pursuit of Certainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965

.Light, P. *Monitoring Government*. Washington, DC: Brookings Institution, 1993

.Lynn, L. E. *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1996

.McCloskey, D. N. *The Rhetoric of Economics*. Madison: Wisconsin University Press, 1985

.Maier, H. *Die ältere deutsche Staats-und Verwaltungslehre*. Munich: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1966

.Mann, M. *States, War and Capitalism*. Oxford: Blackwell, 1988

.Maor, M. «The Paradox of Managerialism.» *Public Administration Review*. vol. 59, no. 1. (1999), pp. 5-18

.March, J. G. and J. P. Olsen. *Rediscovering Institution*. New York: Free Press, 1989

.Margetts, H. Z. *Information Technology in Government*. London: Routledge, 1999

.Martin, S. *Managing without Managers*. Beverly Hills: Sage, 1983

.Merkle, J. A. *Management and Ideology*. Berkeley, CA: University of California Press, 1980

Merton, R. K. «The Unintended Consequences of Purposive Social Action.» *American Sociological Review*. vol. 1 (1936), pp. .894-904

Afterword: Unanticipated Consequences and Kindred Sociological Ideas: A Personal Gloss,» in: G.» .________________

Mongardine and S. Tabboni (eds.), *Robert K Merton and Contemporary Sociology* (New Brunswick: Transaction Publishers,

.1998), pp. 295-318

.Millett, J. D. *Management in the Public Service*. New York: McGraw-Hill, 1954

.New Zealand Treasury. *Government Management*. Wellington: Government Printer, 1987

.Osborne, D. and E. Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

.Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: Alabama University Press, 1973

.Perry, J. L. and K. L. Kraemer (eds.). *Public Management*. Palo Alto, CA: Mayfield Publishing, 1983

.Pollitt, C. *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell, 1990

.and G. Bouckhaert. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2000 ________________

.Polsby, N. «Legislatures,» in: P. Norton (ed.), *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press, 1990 [1975]), pp. 138-141

.Protherough, R. and J. Pick. *Managing Britannia*. Denton: Brynmill Press, 2002

.Przeworski, A. and H. Teune. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar: Krieger, 1970

.Pusey, M. *Economic Rationalism in Canberra*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991

.Quinn, R. E. and K. S. Cameron (eds.) *Paradox and Transformation*. Cambridge, MA: Ballinger, 1988

.Savoie, D. *Thatcher, Reagan, Mulroney*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press, 1995

Stone, H. A., D. K. Price and K. H. Stone. *City Manager Government in the United States*. Chicago: published for the .Committee of Public Administration of the Social Science Research Council by Public Administration Service, 1940

.Sun Tzu. *The Art of War*. J. Clavell (ed.). New York: Delta, 1985 [500 B.C.]

.Taylor, F. W. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper, 1911

.Government Efficiency.» *Bulletin of the Taylor Society* (December 1916), pp. 7-13» .________________

.Teubner, G. (ed.). *Juridification of Social Spheres*. Berlin: de Gruyter, 1987

Thompson, F. «Matching Responsibilities with Tactics: Administrative Controls and Modern Government.» *Public* .*Administration Review*. vol. 53 (1993), pp. 303-318

Waldo, D. «Scope of the Theory of Public Administration,» in: J. C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration* (Philadelphia: American Academy of Political and social Science/American Society for Public Administration, .1968), Chap. 1

.Zifcak, S. *New Managerialism*. Buckingham: Open University Press, 1994

(1) D. Keeling, Management in Government (London: Allen and Unwin, 1972), p. 18.

(2) C. Hood, The Limits of Administration (London: Wiley, 1976).

(3) L. A. Gunn, «Perspectives on Public Management,» in: J. Kooiman and K. A. Eliasson (eds.), Managing Public Organizations (London: Sage, 1987), p. 35.

(4) Ibid.

(5) J. G. Kellas, Modern Scotland (London: Allen and Unwin, 1980), p. 88.

(6) V. Ostrom, The Intellectual Crisis in American Public Administration (Alabama: Alabama University Press, 1973).

(7) L. J. Hume, Bentham on Bureaucracy (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

(8) A. Dunsire, Administration (Oxford: Martin Robertson, 1971), p. 8.

(9) J. Bentham, N. J. Smith and W. H. Burston (eds.), Chrestomathia (Oxford: Clarendon, 1983 [1817]).

(10) ينظر:

S. E. Finer, The Life and Times of Sir Edwin Chadwick (London: Methuen, 1952).

(11) الكاميرالية (Cameralism)، هي حركة فكرية نشأت في ألمانيا في القرن التاسع عشر وهي تعبر عن علم الإدارة كما كان معروفًا لدى الألمان في تلك الأثناء، والذي كان منقسمًا إلى فروع ثلاثة: المالية العامة، والاقتصاديات، والسياسة العامة. (المترجم)

(12) H. Maier, Die ältere deutsche Staats-und Verwaltungslehre (Munich: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1966).

(13) ينظر:

C. Hood, «British Public Administration: Dodo, Phoenix or Chameleon?,» in: J. E. S. Hayward, B. Barry and A. Brown (eds.), The British Study of Politics in the Twentieth Century (Oxford: British Academy/Oxford University Press, 1999).

(14) ينظر:

H. A. Stone, D. K. Price and K. H. Stone, City Manager Government in the United States (Chicago: published for the Committee of Public Administration of the Social Science Research Council by Public Administration Service, 1940).

(15) F. W. Taylor, The Principles of Scientific Management (New York: Harper, 1911).

(16) J. D. Millett, Management in the Public Service (New York: McGraw-Hill, 1954).

(17) Keeling, Management.

(18) ينظر:

L. E. Lynn, Public Management as Art, Science and Profession (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1996).

(19) J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), Public Management (Palo Alto, CA: Mayfield Publishing, 1983).

(20) S. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 12-24.

(21) N. Polsby, «Legislatures,» in: P. Norton (ed.), Legislatures (Oxford: Oxford University Press, 1990 [1975]), pp. 138-141.

(22) يُنظر الفصل 12 من هذا الكتاب عن «الحوكمة» للمؤلف هـ. جورج فريدركسون.

(23) ينظر:

M. N. Kiggundu, «Civil Service Reform: Limping into the Twenty-First Century,» in: M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme (eds.), Beyond the New Public Management (Cheltenham: Edward Elgar, 1998), p. 161.

(24) Lynn, Public Management.

(25) ينظر أيضًا:

H. G. Frederickson, «Easy Innovation and the Iron Cage: Best Practice, Bench-marking, Ranking and the Management of Organizational Creativity,» Kettering Foundation Occasional Paper, Dayton, Ohio (June 2003).

(26) S. R. Letwin, The Pursuit of Certainty (Cambridge: Cambridge University Press, 1965).

(27) C. Bahmueller, The National Charity Company (Berkeley, University of California Press, 1981), pp. 197-200.

(28) ينظر:

J. A. Merkle, Management and Ideology (Berkeley, CA: University of California Press, 1980), pp. 40-41.

(29) F. W. Taylor, «Government Efficiency,» Bulletin of the Taylor Society (December 1916), pp. 7-13.

(30) Millett, Management, pp. vii-viii.

(31) R. A. Chapman and A. Dunsire (eds.), Style in Administration (London: Allen and Unwin, 1971), p. 17.

(32) Merkle, Management, pp. 29, 271.

(33) مقتبسة من:

R. Protherough and J. Pick, Managing Britannia (Denton: Brynmill Press, 2002), pp. 6-15

(34) S. Martin, Managing without Managers (Beverly Hills: Sage, 1983).

(35) W. Kickert, «Public Management in the United States and Europe,» in: W. Kickert (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe (Cheltenham: Edward Elgar, 1997).

(36) Protherough and Pick, Managing, pp. 197-199.

(37) P. Aucoin, «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums,» Governance, vol. 3, no. 2 (1990), pp. 115-137.

(38) M. Pusey, Economic Rationalism in Canberra (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

(39) ينظر:

H. Z. Margetts, Information Technology in Government (London: Routledge, 1999).

(40) C. Hood and M. Jackson, Administrative Argument (Aldershot: Dartmouth, 1991).

(41) A. Huczynski, Management Gurus (London: Routledge, 1993).

(42) J. P. Dobel, «Review of Impossible Jobs in Public Management,» Journal of Policy Analysis and Management, vol. 11, no. 1 (1992), p. 147.

(43) Sun Tzu, The Art of War, J. Clavell (ed.) (New York: Delta, 1985 [500 B.C.]), p. 11.

(44) D. N. McCloskey, The Rhetoric of Economics (Madison: Wisconsin University Press, 1985).

(45) R. Edmondson, Rhetoric in Sociology (London: Macmillan, 1984).

(46) Merkle, Management.

(47) C. Pollitt, Managerialism and the Public Services (Oxford: Blackwell, 1990).

(48) M. Mann, States, War and Capitalism (Oxford: Blackwell, 1988), p. 124.

(49) Martin, Managing without.

(50) ينظر:

C. Hood, The Art of the State (Oxford: Clarendon, 1998).

(51) G. W. Downs and P. D. Larkey, The Search for Government Efficiency (Philadelphia: Temple University Press, 1986).

(52) P. Ingraham, «Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance,» Public Administration Review, vol. 53, no. 4 (1993), pp. 348-356.

(53) M. Barzelay, The New Public Management (Berkeley: University of California Press, 2001).

(54) T. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions (Chicago: Chicago University Press, 1961).

(55) Huczynski, Management.

(56) D. Osborne and E. Gaebler, Reinventing Government (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

(57) ينظر:

Frederickson, «Easy Innovation and the Iron Cage».

(58) J. G. March and J. P. Olsen, Rediscovering Institution (New York: Free Press, 1989).

(59) N. Brunsson: The Organization of Hypocrisy, N. Adler (trans.) (Chichester: Wiley, 1989); The Irrational Organization, 2nd ed (Bergen: Fagbokforlaget, 2000).

(60) D. Waldo, «Scope of the Theory of Public Administration,» in: J. C. Charlesworth (ed.), Theory and Practice of Public Administration (Philadelphia: American Academy of Political and social Science/American Society for Public Administration, 1968), p. 2.

(61) G. T. Allison, «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?,» Proceedings of the Public Management Research Conference, Washington, DC, Office of Personnel Management, 1979.

(62) E. Bardach, Getting Agencies to work Together (Washington, DC: Brookings Institution, 1998).

(63) C. Pollitt and G. Bouckhaert, Public Management Reform (Oxford: Oxford University Press, 2000).

(64) ينظر:

D. H. Fischer, Historians’ Fallacies (London: Routledge and Kegan Paul, 1971)

(65) معرفة المزيد عن هذه الطريقة للمقارنة، ينظر:

A. Przeworski and H. Teune, The Logic of Comparative Social Inquiry (Malabar: Krieger, 1970).

(66) ينظر:

Pollitt, Managerialism; C. Hood, «Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s,» Australian Journal of Public Administration, vol. 48, no. 4 (1989); Hood and Jackson, Administrative; N. Flynn, Public Sector Management (Brighton: Harvester, 1990).

(67) ينظر على سبيل المثال:

H. Leibenstein, Beyond Economic Man (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976).

(68) ينظر على سبيل المثال:

New Zealand Treasury, Government Management (Wellington: Government Printer, 1987); F. Thompson, «Matching Responsibilities with Tactics: Administrative Controls and Modern Government,» Public Administration Review, vol. 53 (1993), pp. 303-318.

(69) ينظر على سبيل المثال:

S. Beer, Decision and Control (New York: Wiley, 1966).

(70) ينظر:

G. Teubner (ed.), Juridification of Social Spheres (Berlin: de Gruyter, 1987).

(71) W. R. Ashby, An Introduction to Cybernetics (London: Chapman and Hall, 1957).

(72) ينظر:

E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: Oxford University Press, 1996).

(73) Barzelay, The New Public.

(74) S. Zifcak, New Managerialism (Buckingham: Open University Press, 1994).

(75) D. Savoie, Thatcher, Reagan, Mulroney (Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press, 1995).

(76) P. Aucoin, The New Public Management: Canada in Comparative Perspective (Québec: Ashgate; IRPP Governance, 1995).

(77) Pollitt and Bouckhaert, Public Management.

(78) على سبيل المثال:

Hood, The Art; T. Christensen and P. Laegreid (eds.), The New Public Management (Aldershot: Ashgate, 2001); J. J. Hesse, C. C. Hood and B. G. Peters (eds.), Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison (Berlin: Duncker and Humblot, 2003).

(79) R. Gregory, «Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process',» in: J. Boston (ed.), The State under

.Contract (Wellington: Bridget Williams Books, 1995)

(80) M. Maor, «The Paradox of Managerialism,» Public Administration .Review, vol. 59 no. 1 (1999), pp. 5-18

(81) P. Light, Monitoring Government (Washington, DC: Brookings .Institution, 1993)

(82) L. R. Jones and F. Thompson, Public Management (Stanford, CT: .Elsevier-JAI Press, 1999)

(83) C. Hood et al., Regulation Inside Government (Oxford: Oxford .University Press, 1999)

(84) P. Hoggett, «New Modes of Control in the Public Service,» Public .Administration, vol. 74. pp. 9-32

(85) .Frederickson, «Easy Innovation and the Iron Cage,» pp. 27-29

(86) .J. Austin, Sense and Sensibilia (Oxford: Clarendon, 1962), p. 2

(87) ينظر:

S. J. Brams, Paradoxes in Politics (New York: Free Press, 1976), p. xv; R. E. Quinn and K. S. Cameron (eds.), Paradox and Transformation .(Cambridge, MA: Ballinger, 1988)

(88) ينظر:

R. K. Merton, «The Unintended Consequences of Purposive Social Action,» American Sociological Review, vol. 1 (1936); R. K. Merton, «Afterword: Unanticipated Consequences and Kindred Sociological Ideas: A Personal Gloss,» in: G. Mongardine and S. Tabboni (eds.), Robert K Merton and .Contemporary Sociology (New Brunswick: Transaction Publishers, 1998)

(89) ينظر:

Hood, The Art

الفصل الثاني: الإدارة العامة تاريخ موجز ...... لورنس إ. لين جونيور

أولًا: مقدمة

قد يبدأ الحديث عن تاريخ الإدارة العامة بأي من الأقوال الآتية: • تعود أصول دراسة الإدارة العامة الحديثة إلى السبعينيات من القرن العشرين: ففي الولايات المتحدة الأميركية ظهرت تلك الدراسة في المناهج وبحوث كليات السياسة العامة [(90)]، وفي أوروبا ظهرت في الإصلاحات الإدارية التي ترتكز على الفاعلية والتي بدأت في بريطانيا ونيوزيلندا [(91)].

- تعود جذور دراسة الإدارة العامة إلى الدراسة العلمية للدولة الإدارية العصرية في الولايات المتحدة الأميركية ابتداء من أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين [(92)].
- تعود أصول دراسة الإدارة العامة في الدراسة والممارسة المنظمة للكاميرالية وعلوم الدولة (Staatswissenschaften) التي بدأت في ألمانيا وأستراليا في القرنين السابع عشر والثامن عشر [(93)].
- تعود جذور دراسة الإدارة العامة إلى أوائل ظهور الحكومة البيروقراطية والمبادئ الإدارية و«الممارسات الأفضل» في الصين القديمة وفي أنظمة العصور الوسطى في الشرق والغرب [(94)].

يتطلب اختيار إحدى نقاط البداية هذه تعريفين: «الحقل» وحدوده و«الإدارة العامة» بصفتها تختلف عن تسيير الشؤون العامة (الإدارة الحكومية) (public administration) والإدارتين الخاصة والعمومية.

يعني الحقل وفقًا لبورديو [(95)] «ساحة لممارسة السلطة الفكرية والعلاقات السلطوية» [(96)]، ولكن هذا بالمعنى الواسع. ولن تقتصر الأدلة في هذا المجال على المعرفة الأكاديمية بل تشمل «المعرفة العامة» للمثقفين والنخبة الحاكمة في ما يتعلق بتدبير شؤون الدولة [(97)]. لذلك فإن اشتراط الصين القديمة حصول من يخدم في الحكومة على تدريب رسمي، واستيراد ألمانيا موظفي الجمارك الفرنسيين من ذوي الخبرة والنماذج البريطانية للحوكمة المحلية يعد أدلة على وجود حقل ما. وعلاوة على ذلك، مع أن الحدود الفكرية كانت تدور، من وقت إلى آخر، حول المعرفة العامة للنخبة الحاكمة و«علوم الدولة» أو القانون الإداري، فإن الحقل اليوم يتضمن، إضافة إلى تلك العناصر،

مبادئ اجتماعية وسلوكية توفر أسُسًا عملية ومفاهيمية للدراسة المعاصرة للإدارة العامة وممارستها [98].

بالنسبة إلى «الإدارة العامة»، هناك مسألة تتعلق في ما إذا كنا نستطيع التفريق بين الإدارة (management) والتسيير (administration). وقد أجريت محاولات عدة للتمييز بين المصطلحين ابتداء من فايول [99] إلى أوكوين [100]، وأكدت معظم تلك المحاولات تقدم مصطلح على الآخر (إلى حدّ إيجاد فروق متحيزة، بين مصطلح إدارة (management) بصفته ذكوريًا ومؤثرًا وغير ديمقراطي، ومصطلح تسيير (administration) بصفته أكثر شمولية ومتعدد المراكز) من دون التوصل إلى إجماع في الرأي. وفي هذا البحث سننظر إلى الإدارة العامة بشكل عام بحيث تشتمل على البنى التنظيمية والممارسات الإدارية والقيم المؤسساتية التي بوساطتها يُنفذ الموظفون إرادة السلطة سواء أكانت سلطة الأمير أم البرلمان أم المجتمع المدني. بعبارة أخرى، تعد عبارة «الإدارة العامة» (public management) مرادفة لعبارة «تسيير الشؤون العامة» (public Administration) [101]. أما في ما يتعلق بوجود حقل مستقل للإدارة العامة، هناك اعتراف مهني واسع بأن الدساتير ومؤسسات الإنتاج الكبيرة والمؤسسات الانتخابية تؤدي إلى إيجاد تحديات إدارية تبرر وجود حقل مستقل [102].

بهذا التعريف، فإن حقل الإدارة العامة أقدم مما اعتاد الباحثون الأميركيون على تأكيده، كما أنه أقدم من نقاط الانطلاق الأخرى التي تعطى لبداية تاريخ الإدارة: فهو يعود إلى تاريخ ظهور الحكم المطلق في أوروبا في القرن السابع عشر. ولكي نقدم استعراضًا تاريخيًا ملائمًا من المفيد أن نستعرض وجهات النظر الأربع بشأن بداية انطلاق هذا الحقل.

ثانيًا: إشارات في الأقل

لقد كانت البيروقراطيات والإدارة المنظمة موجودة في الحضارات المصرية والصينية واليونانية والرومانية القديمة وغيرها من الحضارات القديمة. ولكن ليبوسكي (Lepawsky) وجد أدلة ضعيفة لدى الحضارات القديمة تثبت «تطور تسيير شؤون الدولة بصفته فنًا، والتنظيم بصفته علمًا والإدارة بصفتها أسلوبًا» [103]. وبعبارة أخرى، لم يكن هناك حقل مستقل لمثل هذه العلوم ولم نعثر على أي أدلة مهمة تدعم ذلك.

قد يكون هذا الحقل قد نشأ في الصين القديمة. قال كونفوشيوس إنه ينبغي لمن يتولى تسيير الدولة «أن يكون قادرًا على تدبير أمورها»، وهذا يعني «قدرته على معالجة المشكلات بالبحث في الآراء المختلفة المتعلقة بحلها، والدراسة الدقيقة للحقائق بروح من الحيادية والتجرد من الذاتية، وحلها باعتدال وعملية ومنطق وفقًا للقواعد الخلقية المثلى». وهذا مفهوم يصعب إضافة أي تحسين إليه [104] أما هـ. ج. كريل (H. G. Creel)، فقد ادعى بقوة وجود مبادئ إدارية صينية (مع أنها مثيرة للجدل) كانت مؤثرة في العصور اللاحقة.

ويقول كريل إن في القرن الثاني قبل الميلاد: ازداد عدد الموظفين (الإداريين) الذين اختيروا وفقًا لاختبارات الخدمة المدنية... وأن نسبة متزايدة من شاغلي المناصب تلقوا تعليمهم في جامعة إمبراطورية أسست عام 124 ق. م. لتزويد موظفي المستقبل بالقيم والاتجاهات التي تريدها الحكومة. وكثيرون منهم كانوا بيروقراطيين في سن مبكرة [(105)].

وجد كريل المزيد من الأدلة التي تؤيد ادعاءه، ولكنها لم تكن في الكونفوشيوسية التي لم تَذكر إلا قليلًا عن إدارة الدولة، بل في عمل شن بو هاي (Shen Pu-hai) (المتوفى في عام 337 ق.م) الذي كان مستشارًا لولاية صغيرة في شمال الصين. وكان الكتاب الذي ينسب إليه واسع الانتشار والتأثير في الصين حتى وصل إلى فترة حكم الإمبراطور هسوان (Hsûan) (48-74 ق. م). لم يكن شن بو هاي كونفوشيوسيًا، بل كان «مهتمًا بالدقة الحسابية في وصف طريقة احتفاظ الحاكم بمنصبه ويعمل على ازدهار دولته باستخدام أساليب إدارية ونفسية» [(106)].

إن تأثير الصين على تاريخ الإدارة العامة في ما بعد يعدّ هائلًا، ليس حيث ظهرت حينئذ فكرة إخضاع موظفي الخدمة المدنية إلى اختبار قبل تعيينهم فحسب. ولاحظ كريل وباحثون آخرون أثر الصين في أنظمة الحكم في مملكة جنوب إيطاليا وصقلية حيث انتشرت قوانين فريدريك الثاني (Frederick II) في ملفي (Melfi) عام 1231، التي وصفها إرنست كانتوروفيتش (Ernst Kantorowicz) «أنها شهادة ميلاد البيروقراطية الحديثة» [(107)]. وفي نهاية القرن السابع عشر، يحتمل أن مبادئ شن بو هاي كانت معروفة كما يعتقد كريل، وكان كتاب شن معروفًا وواسع الانتشار حتى بداية القرن الثامن عشر. وبغض النظر عن تاريخ منشئها، فإن الإصلاحات التي كان من الممكن التعرف إليها من طلبة الإدارة العامة الحديثة، قد طبقت في أنظمة عدة في العصور الوسطى [(108)]. ومن الجدير بالذكر ملاحظة ظهور مفهوم «الثقة العامة» في مدن عديدة حيث «ظهر في التجمعات القانونية تحت سلطة الشركات، والذي أنيطت به حقوق بدرجات متفاوتة في الاستقلالية» وهو «يشير إلى بعض الأفكار المتعلقة بالحاجة العامة والخدمة العامة» [(109)].

إن معرفتنا عن الإدارة المنظمة عبر الزمن والحضارات تشير إلى أن الأشكال المتعارف عليها للوعي بالذات والتنظيم القانوني بشأن الهياكل والممارسات والقيم في الإدارة العامة رافقت ظهور المجتمعات المنظمة [(110)]. وبشكل عام، تزامن ظهور الإدارة العامة مع عمليات البحث الأولى عن النظام والأمن والثراء والحضارة. ولكن هذه النظرة تبقى مثيرة للجدل.

ثالثًا: الحكم المطلق والعلوم الإدارية

«تعد الدولة البيروقراطية الحديثة اختراعًا اجتماعيًا لأوروبا الغربية على الرغم من بداية نشوء الخدمة المدنية في الصين» [(111)]. يقول روزنبرغ إن هؤلاء

«البيروقراطيين» لم يختلفوا عن موظفي السلالة الحاكمة ولا يمكن أيضًا اعتبارهم موظفين جددًا. وإذا اتفقنا مع إرنست باركر (Ernest Barker) بأن الإدارة هي «مجموعة من الأشخاص والوحدات يقومون بتوجيه من الحكومة في تنفيذ الخدمات العامة العادية التي يجب أن تقدم يوميًا إذا أردنا أن نؤدي الحقوق والواجبات وننفذ القانون على نحو صحيح» [(112)]. وبعد ذلك مرت الإدارة العامة بمرحلتين تاريخيتين هما: ظهور الحكم المطلق في أوروبا بعد معاهدة وستفاليا للسلام في عام 1648 وظهور الفكرة الثورية المتمثلة بـ «السيادة الوطنية» التي أسست في فرنسا بعد عام 1789 [(113)]. ولعل أول مؤشر لهذا الحقل المعاصر كان يتمثل في حقل الدراسة والممارسة المعترف به والمعروف بـ «الكاميرالية».

1- بداية علم الإدارة

كان حكم لويس الرابع عشر أنموذجًا للحكم المطلق. وتمثل الاختلاف عن الماضي في نمو وحدات إدارية كبيرة للموظفين وتطور نظام جديد للإدارة المالية تحت حكم كولبرت (Colbert). وقد حدث تغيير ثوري على المستوى المحلي بإيجاد وظيفة مسؤول، (Intendant)، وهي وظيفة إدارية دائمة يكون فيها الشخص مسؤولًا أمام الملك ووزرائه، خصوصًا في المسائل المالية. وكانت هذه الوظيفة تتطلب أيضًا مجموعة من الموظفين الآخرين. وبدأ بعض العلماء مثل فوبون (Vauban) وجونشير (Jonchère) بمعالجة حاجات المؤسسات المطلقة [(114)]، وكان ذلك مخالفًا لخلفية الروح العلمية التي نادى بها بيكون (Bacon) وغاليليو (Galileo) وديكارت. وهذا التفكير العلمي (مقابل التفكير الوصفي أو الفلسفي) «أخرج النزعة الدينية من إدارة الدولة» [(115)].

لقد وقعت الحوادث الرئيسة لهذا الموضوع في الأقاليم الألمانية. ففي بداية عام 1640، أسست مجموعة متعاقبة من الحكام في ألمانيا حكومة مطلقة شكلت قطيعة مع التقليد الذي كان سائدًا في العصور الوسطى وذلك عبر تطبيق الإدارة العامة في حكوماتهم من خلال استخدام موظفين أكفاء يعملون «للمصلحة العامة» بدلًا من خدمة المصالح الضيقة للعائلة الحاكمة (على الرغم من عملهم لخدمة المصالح السياسية لأسرتي هوينزولرن (Hohenzollern) وهابسبورغ (Hapsburg) ضد المنافسين الأقوياء) [(116)]، وهؤلاء الحكام الألمان هم: فريدريك وليام (الناخب الأكبر) (Frederick William) وحفيده فريدريك وليام الأول وفريدريك الأكبر (توفي في عام 1786). فقد أسس الناخب الأكبر الخدمة العامة كواجب للشعب (بدلًا من كونها لنبلاء الإقطاع) وكان ذلك في أنظمة الجيش والواردات والبريد والتعليم. أما فريدريك وليام الأول فهو الذي بدأ بفكرة تدريب الموظفين وحدد كرسيين في الجامعة للموضوعات الإدارية في العشرينيات من القرن السابع عشر (وفي نهاية

القرن الثامن عشر بلغ عدد هذه الكراسي 23 كرسيًا [(117)]). وعلاوة على ذلك، أوجد فريدريك الأكبر نظام الامتحانات ولجنة الخدمة المدنية. وقد أدت هذه الممارسات إلى ظهور حقل دراسي وممارسة عرفت بـ «الكاميرالية» (وتشير هذه الكلمة إلى الغرفة أو المكان (Kammer) حيث يطبق الحكم).

إن الكاميرالية كما يقول ألبيون سمُول [(118)] «كانت تقنية إدارية....، ونظرية لإدارة الموارد الطبيعية والقوى البشرية بحيث تحقق أقصى درجة من الأرباح للأمير الذي كانت الإدارة تعمل لمصلحته». ويقول يوهان جاستي (Johann Justi) أحد أكبر العلماء وممارسي هذه النظرية، إن هدف الكاميرالية هو تحقيق السعادة العامة للحاكم وأتباعه (وهذا تعبير قديم عن مفهوم «الإرادة العامة» أو «المصلحة العامة») من خلال قواعد ترقى لمستوى تطبيق اقتصاد الأرباح والتكاليف «دراسة الجدوى الاقتصادية» [(119)]. واعتبر كارل فريدريك [(120)] أن الكاميرالية «هي النظير الأكاديمي للإدارة البيروقراطية الحديثة، ولذلك فهي جوهر علم الإدارة».

يمكننا القول إن الكاميرالية، بصفتها مجالًا أكاديميًا، وصلت إلى ما يمكن تسميته اليوم «بالأيديولوجية الإدارياتية» [(121)]. واعتمدت هذه النظرية على الجدارة بدلًا من النسب، وعلى علم الإدارة بدلًا من قانون الإقطاع، وعلى المبادئ المقننة بدلًا من الخصوصيات المحلية، وعلى الرسمية والاحتراف بدلًا من التقليد [(122)]. وكانت مصالح الأمير والناس تكمن في التطور الاقتصادي الذي تتطلب في المقابل إدارة فعالة يقوم بها الإداريون الذين دُرِّبوا واخْتُبروا وقُيِّموا وثبت ولاؤهم للحكومة القوية. وتعد الأفكار الأساسية لتلك النظرية حديثة ما دفع هود وجاكسون إلى اعتبار أن الإدارة العامة الحديثة في أواخر القرن العشرين هي نوع من «كاميرالية جديدة» [(123)].

كان أتباع هذه النظرية ممارسين ناجحين فيها. وقد وصفهم شومبيتر [(124)] بأنهم «إداريون استشاريون». وعلى العكس من معطيات العلم الاستنباطي الحديث «تقدم أتباع الكاميرالية من طريق تحديد مبادئ عملية وتوضيحها أكثر من بناء نماذج تحليلية وإدارتها» [(125)]. وقد أسهم الإداريون على مستوى عال في النقاشات الأدبية للكاميرالية وأنتجوا «دراسات ألمانية هائلة» عالجت قضايا ومشكلات إدارية عامة [(126)].

في أواخر القرن الثامن عشر، ظهرت تطورات فكرية وسياسية أدت في النهاية إلى حصول تغيير بنيوي أساسي - مفهوم السيادة الوطنية، مفهوم دولة القانون (Rechtsstaat)، القانون النابليوني، والبيروقراطيات المثالية لدى ماكس فيبر، والقانون كأساس لتدريب الموظفين - كما أدت إلى تقويض سيادة مفهوم «السياسة العامة أو الحوكمة» (Staatswissenschaften) بصفته الأساس الفكري للإدارة العامة. فأصبح الموظفون الملكيون موظفي حكومة (كما حدث في النظام القانوني في بروسيا، 1794)، وأصبح الموظفون إداريين، وأصبح حكم الإداريين يسمى البيروقراطية، كما أصبحت البيروقراطية قوية ومثيرة للجدل.

2- البيروقراطية الإمبريالية

مع اكتمال بناء الدولة في أوروبا، بدأ «الصراع لشرعنة هذه الآليات الإدارية الكبيرة ودسترتها» [(127)]. وحينئذٍ بدأ تحول جذري نحو حكم القانون والاعتماد على البيروقراطية كأداة رئيسة للتغيير المؤسسي والحراك الاجتماعي [(128)]. وبناءً على ذلك، تحولت مؤسسات التدريب الرسمي والخطاب الأكاديمي والأجندات السياسية، ولكن حدث ذلك في أوقات مختلفة ودول مختلفة أيضًا. وفي نهاية القرن التاسع عشر، انصب اهتمام الإدارة العامة على الفصل في الواقع بين السياسة والإدارة، والتوترات التي نجمت بين فكرة المؤسسة والبيروقراطية، والتي أظهرت ميولًا إمبريالية وفكرة السيادة الشعبية الثورية بتوقعاتها بالمساءلة الديمقراطية.

لقد أعلن «عصر العقل» سيادة القانون، وأيدت هولندا وبريطانيا (بقيادة السير إدوارد كوك (Edward Coke) وعدد من المحامين الإنكليز البارزين) فكرة القانون بصفته المنطق السليم، وذلك منذ مطلع القرن السابع عشر. وكان الدافع للتخلي عن السياسة العامة/الحوكمة (Staatswissenschaften) في أوروبا هو الاستياء العام مما أصبح يعرف بـ «البيروقراطية». وهو مصطلح ازدرائي ابتكره فرنسي في القرن الثامن عشر (مع أن مِل (Mill) وآخرين استعملوا المصطلح استعمالًا سليمًا بمعنى «حكم الإداريين»). أما المفارقة التاريخية اليوم وكما كانت سابقًا [(129)]، فتتمثل في أن الإصلاحات التي أكدت على المساءلة الديمقراطية كانت تميل إلى تعزيز المؤسسات البيروقراطية.

على سبيل المثال ثار البرجوازيون الفرنسيون ضد الضرائب التي فرضت لدعم رغبات الملوك في شن الحروب. و«ظهر مفهوم جديد للدولة يتمثل في مبدأ ‘السيادة الوطنية’» [(130)]. وبدلًا من استبعاد دور الإداريين «أبقت فرنسا على الآلية الإدارية القديمة ولكنها أعطتها قوة دفع جديدة» [(131)]. فأصبحت الدولة (L’état) الآن هي الناس فيها جميعهم، ولم تعد تقتصر على شخص الملك فحسب. ويقول باركر إن نابليون خلف لويس الرابع عشر وكولبرت، وقام بتنظيم إدارة جديدة حول مجلس الدولة (Conseil d’État)، فضلًا عن نظام المحافظين (Préfets) الذين تعينهم الحكومة المركزية وتدير شؤونهم. وكانت النتيجة «أن سمحت الثورة لنظريتها الجديدة في الديمقراطية بالاتحاد مع الممارسة البيروقراطية القديمة» [(132)]. وكان على الإدارة الحكومية وفقًا لقانون نابليون «أن تتعلم كيف تحكم فرنسا من دون فقدان الاستمرارية من خلال الفترات المتعاقبة للثورة» [(133)].

بعد هزيمتها أمام نابليون في جينا عام 1806، تغيرت الدولة البروسية أيضًا تغيرًا جذريًا، حيث قام فريهر فوم ستين (Freiherr Vom Stein)، رئيس الخدمة المدنية في بروسيا، بتحويل الولاء الرسمي من شخص الملك إلى رئيس الدولة. ولكن

قبل عام 1806 كانت النظرية الإدارية متأثرة بفكرة المجلس الاستشاري (Collegium) حيث المسؤولية الجماعية لنصح الحاكم. وبعد منطق نابليون، وبروز البرلمانات التمثيلية، استبدل المجلس الاستشاري بنظام المكتب (Buro) أو الوحدات (Einheitssystem)، الذي، نظرًا إلى دواعي الفاعلية، اعتمد على كفاءة الفرد ومسؤوليته على مستويات السلطة كلها وصولًا إلى مستوى الوزير. وعلاوة على ذلك، دخل مصطلح «دولة القانون» (Rechtssaat) إلى الخطاب السياسي: القانون كأساس للإدارة الحكومية. وقد تمسك أساتذة علوم الدولة «بأفكار متحررة كفكرة حكم القانون، والتمثيل المحدود للشعب، والصحافة الحرة والرأي العام الحيوي» [134]. واعتقد هؤلاء الأكاديميون بإمكان التوفيق في ظل دولة القانون بين الحكومة القوية الإيجابية والاستقلال الذاتي على المستويين الفردي والاجتماعي.

من الناحية العملية، كان التركيز على القانون وليس على السياسة العامة أو الحوكمة. «لقد أدى التركيز المتزايد على القانون بصفته الشكل الضروري لإجراءات الحكومة كلها إلى تحول كبير في مفهوم ما كان ضروريًا لتدريب موظفي الحكومة» [135]: أي القانون وليست العلوم الإدارية. وعلى الرغم من تحرر الفلاحين وسكان المدن أيضًا من خلال النظام الجديد لإدارة البلديات، فقد بقي الحكم المطلق في بروسيا مستمرًا، وكذلك الأمر بالنسبة إلى سلطة الطبقة الإدارية وذوي الخبرة في الأعمال الإدارية وخريجي الجامعات. ومع الوقت، أصبحت البيروقراطية في بروسيا رمزًا مهمًا. لقد ضَعُفَ موقف علوم الدولة، وليست البيروقراطية نفسها، بسبب التأثير المتنامي لكتاب آدم سميث بعنوان **ثروة الأمم** وظهور حقل التحليل الاقتصادي اللذين حوّلا بؤرة التفكير من الدولة كآلة لتوليد الثروة نحو الأفراد ورجال الأعمال الذين يعملون في السوق الحرة. ولذلك حلّ القانون - المنطق القانوني - والاقتصاد بالكامل محل العلوم الإدارية القديمة في الخطاب الفكري.

في خلال قرن من الزمان، تميز بثورات باسم السيادة الشعبية، تحولت الإدارة العامة إلى بيروقراطية. وأصبحت الفكرة السائدة هي الفصل الأيديولوجي بين السياسة والإدارة التي تتحكم بها «دولة القانون» (Rechtsstaat). وحينئذٍ ظهرت قضايا تتعلق بما يسمى اليوم أساليب الإدارة: كمحتوى تعليم وتدريب الموظفين على مستويات مختلفة، استخدام امتحانات القبول واعتماد أسلوب التدريب المهني، واستعمال معايير الأداء والتقويم، والنظام، وإعادة التعيين والترقية، وأنظمة الرواتب، وعائدات التقاعد، ومكانة العمال وحقوقهم في المشروعات الحكومية واستبقاء الموظفين في الخدمة [136].

لقد أدى هذا «البراديغم» البيروقراطي إلى نقد شعبي ومهني واسع. وكانت رواية بالزاك (Balzac) بعنوان **المستخدمون** قد تركت بصمة ازدراء للبيروقراطية في الوعي العام. وحاول فون مول (Von Mohl) في تحليلاته دمج مصطلح البيروقراطية مع نظام للإدارة الحكومية لم يكن مستجيبًا للقضايا العامة [137].

أما فريدريك لو بلاي (Frederic Le Play)، فقد عرَّف البيروقراطية بأنها «توزيع السلطة بين الموظفين الصغار ووصفها بأنها مستغرقة في التفاصيل، وتسعى إلى تعقيد الأعمال وكبت المبادرات لدى الآخرين». [138] وذكر هنتز (Hintze) عيوب البيروقراطية بقوله إنها «فساد وكسل وطموح جامح وخنوع للسادة ووحشية وظلم للأتباع وخداع وضيق أفق». [139] وقد قال الباحث النمساوي جوزف رِدليش (Joseph Redlich) «إن الجمع بين البرلمان والبيروقراطية التقليدية السلطوية أدى إلى إظهار أسوأ الصفات عند كل شخص». [140] وفي نهاية القرن التاسع عشر، أصبحت فكرة عدم انسجام البيروقراطية والديمقراطية شائعة لدى نقاد «البيروقراطية الإمبريالية» [141]، وهي فكرة انتعشت في النظرية الديمقراطية في ما بعد الحداثة.

كما تعرضت «دولة القانون» إلى النقد أيضًا. وفي بداية القرن، أصبح التوتر ملحوظًا بين فكرة «دولة القانون» وفكرة دولة الرفاه لتأمين العيش الكريم للسكان وحماية المدنيين من الدولة. [142] وفي ما بعد، ادعى ستين (Stein) أن «دولة القانون» «لم تترك متسعًا لفهم الإدارة فهمًا صحيحًا». [143] ومن وجهة نظر ستين وفقًا لما قاله لندنفلد. [144] «كانت الإدارة موجة المستقبل» وهي فكرة وجدت طريقها إلى قلب رسائل غودناو (Goodnow) الأميركية. وفي ما بعد، حاول شمولر (Schmoller) إحياء علوم الدولة على شكل علم اجتماعي، وعلى الرغم من معارضة عدد كبير من أساتذة القانون، أسس برنامج الدكتوراه في علوم الدولة عام 1880 [145].

تمثلت «الذاكرة» الفكرية السائدة في تلك الفترة في تحاليل ماكس فيبر الإيجابية للبيروقراطية. وأدت قوة عمل فيبر إلى طمس الحالة الفكرية السابقة المضطربة، وأصبحت دولة القانون راسخة الجذور ولا تزال قائمة حتى اليوم.

3- استثناءات أنكلوسكسونية

إن شعبًا يسكن في جزيرة، كما في إنكلترا، أو مستعمرة سابقة معزولة في النصف الآخر من العالم كما في أميركا، يواجه مهمات مختلفة في بناء دولته عن تلك التي تواجهها أمة تعيش في البلدان القارية، كما في فرنسا وألمانيا، حيث الحفاظ على التكامل الإقليمي وتنفيذ الوحدة يحظى بأهمية كبيرة [146].

تتسع الفروق عندما نأخذ في الاعتبار أثر المؤسسات الديمقراطية وطبيعة الأنظمة القانونية. وبخلاف ما هو عليه الحال في البلدان القارية، فقد ارتكزت الديمقراطية في إنكلترا والولايات المتحدة على نظام من القانون العام سبق وحكم تطور البيروقراطيات العامة. إن فكرة «الدولة» بصفتها مستقلة عن النظام السياسي وفكرة كون الموظفين «خدامًا للدولة» «لا تزال غير مفهومة بسهولة في الثقافة الإدارية الأنكلو-أميركية»، وفقًا لما ذكره كونيغ [147]. في المقابل، فإن فكرة السيادة الشعبية والمساءلة الشعبية والتي تعد من

أساسيات الخطاب الأنكلو-أميركي، لم تكن مفهومة أيضًا في أوروبا القارية[(148)].

على الرغم من أوجه التشابه بينهما، فقد تطور حقل الإدارة العامة في بريطانيا العظمى والولايات المتحدة بأشكال مختلفة. ويكمن السبب وراء ذلك في الفروق بين دستوري البلدين ومؤسساتهما السياسية. فبريطانيا العظمى ديمقراطية برلمانية لا تفصل بين السلطات. أما في الولايات المتحدة، فإن حقل الإدارة العامة والتحدي الفكري والعملي الذي يتمثل في مفهوم المسؤولية الإداراياتية يعكس التوتر الدستوري بين سلطات الحكم التنفيذية والتشريعية والقضائية. ولم تظهر هذه الفروق بوضوح إلا بعد ظهور الدولة الإدارية الأميركية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. أما في الدول الناطقة بالإنكليزية فقد كان أول ظهور للإدارة العامة في بريطانيا.

4- حكومة محدودة في إنكلترا

بعد الكومنولث وعنف السلطة البرلمانية، أدت الثورة المجيدة في عام 1688 إلى تأسيس نظام ملكي بسلطات محدودة. فبينما فرنسا وبروسيا «جعلتا من خدمة الدولة علمًا»، اعتبرت إنكلترا [الحكم] «من واجبات الهواة الأذكياء» [(149)]. وعلاوة على ذلك، كانت الحكومة في إنكلترا برلمانية ومحلية. «ولم تكن الدولة الإنكليزية [بعد 1660 و1688] نظرية إدارة الملك المطلقة، بل نظرية السلطة المطلقة للبرلمان» [(150)]، وسلطة محاكم الصلح والمجالس البلدية. بينما كان الفرنسيون، على سبيل المثال، يطمحون إلى «التغلب على طبيعة المراس الصعبة للناس» عبر فرض النظام، فضل البريطانيون الاعتماد على الحرية والاختيار الحر لإنتاج عمل معقول [(151)].

حدثت سلسلة من التطورات في القرن التاسع عشر أدت تدريجًا إلى إدخال عناصر من البيروقراطية إلى الإدارة العامة الإنكليزية. كما أدت إصلاحات عدة إلى تأسيس أنماط من التعليم للموظفين تعتمد على التدريس التقليدي. «كان التنظيم والتكنولوجيا لا يرقيان إلى جذب اهتمام الرجال النبلاء» [(152)]. وفي عام 1853، تبنت الهند مبدأ المنافسة المفتوحة في التعيين في الخدمة المدنية (وأصبحت هي القاعدة في الحكومة البريطانية في عام 1870). وبعد عامين، ولاحقًا لتقرير نورثكوت - تريفليان («قضية سجال قديم من ‘المعرفة العامة’ لكي نستخلص (ظاهريًا) بعض النتائج الواضحة» [(153)]. لقد تجاهل غلادستون (Gladstone) الاعتراضات البرلمانية لإصدار المرسوم الوزاري عام 1855 الذي أوجد هيئة الخدمة المدنية وتَطلّب ضرورة امتلاك الموظف الحكومي حدًا أدنى من الكفاءة [(154)]. وتمثلت النتيجة في إيجاد الخدمة المدنية التي أصبحت أنموذجًا، وفي حالات كثيرة أصبحت هذه المؤسسة أمرًا كاريكاتوريًا (كما حدث للبيروقراطية في بروسيا).

لم يقدم أي من هذه التطورات فكرة خاطئة عن الإذعان الإنكليزي للحكومة البيروقراطية. فقد قارن المفكرون الإنكليز أوروبا البيروقراطية بـ «إنكلترا الحرة» [(155)]. وكان جون ستيوارت مِل في كتابه **مبادئ الاقتصاد السياسي** قد «عارض فكرة تركُز الخبرات والمهارات كلها في إدارة المصالح الكبيرة في يد بيروقراطية مسيطرة، إضافة إلى قوة الجهات المنظمة الموجودة في المجتمع كله» [(156)]. وحذر هربرت سبنسر (Herbert Spenser) من «أن تصبح بانتظام البيروقراطية المستخدمة بيروقراطية حاكمة غير مرنة وتعشق السلطة ولكنها مستعبدة بالروتين» [(157)]. وشعر النقاد الألمان والفرنسيون لنظام بروسيا الصارم بالحسد نحو الاستقلالية الإنكليزية. ومع ذلك فقد كانت آثار المهنية في الخدمة العامة ظاهرة. وكان بوسع رامزي موير (Ramsey Muir) في حوالى عام 1910 القول إن البيروقراطية أصبحت حقيقة في إنكلترا [(158)].

لقد تمتعت الخدمة المدنية البريطانية بشهرة عالية لنزاهتها وكفاءتها وذكائها [(159)]. وكان ينظر إليها وكأنها جَمّدت «السلوك الجيد» وحولته إلى نوع جديد من الفكر الماندريني الذي كان يعتبر الحكومة من أي نوع كان العالم الملائم للكلاسيكيين وذوي التوجه العام [(160)]. وعلى الرغم من أن النزعة غير المحترفة قد مهدت للاحتراف، «فإن إنكلترا لم تتجنب البيروقراطية فحسب بل تجنبت أيضًا إنشاء كليات للموظفين المدنيين، وتأليف كتب لهم في علوم الإدارة» وذلك لعدم وجود الحوافز لإنتاجها [(161)]. فبينما كانت إنكلترا منهمكة بترسيخ الاستقلالية ودراسة القانون الإداري، فإنها لم تنخرط في دراسة العلم الإداري.

5- فصل السلطات في أميركا

لم تصدر أي كتب حول الإدارة العامة في أميركا حتى أواخر القرن التاسع عشر عندما نشر غودناو كتابه بعنوان **القانون الإداري المقارن** (*Comparative Administrative Law*) بين عامي (1893-1902). وحينئذ كانت القضية الرئيسة للأميركيين هي: «هل ستجد الإدارة العامة مكانًا لها في دولة غير مستقلة؟» [(162)]. وعندما كان الدستور الجديد مثالًا أوليًا للوعي الذاتي (الذي اعتبره رور [(163)]، يتخذ منحى إداريًا) إضافة إلى المناظرات الأولى حول مفهوم الحوكمة في الجمهورية الجديدة والخبرة المبكرة في الحكم، تم تنقيحه حيث أصبح متميزًا (إن لم نقل مميزًا) على شكل تقاليد إدارية أو إرشادية [(164)]: تقليد هاميلتوني (Hamiltonian tradition) يردد صدى النظرية الكاميرالية في تأكيده قوة الجانب التنفيذي لتعزيز المصالح الاقتصادية الوطنية. تقليد ماديسوني أميركي (Madisonian tradition) الفريد ربما والذي يركز على تداخل مصالح المجموعة. التقليد الجفرسوني (Jeffersonian tradition) الذي يُذكِّر بالتقليد الإنكليزي في الحكومة المحلية، التقليد الجاكسوني (Jacksonian tradition) في سيطرة الحزب على جوانب الإدارة كلها التي كانت سائدة في خلال معظم القرن التاسع عشر.

وافقت السلطة على الدستور ومبدأ فصل السلطات بعد أن أصبح أحد الملامح الرئيسة للإدارة العامة [(165)]. ومنذ تأسيس مؤسسة المراجعة القضائية في مطلع القرن التاسع عشر، كان الدستور عاملًا مساعدًا في الحكومة الأميركية وقام بالدور نفسه الذي قامت به البيروقراطيات العامة في أوروبا والدور الذي قام به البرلمان في إنكلترا. لكن فصل السلطات في أميركا ودور المحاكم الرئيس ساهم في تعقيد مسألة تأسيس دور شرعي «للبيروقراطيين غير المنتجين».

منذ وقت مبكر بدأت الإصلاحات بتشكيل دولة إيجابية حيث وصف فرانك غودناو [(166)] مشكلة الإدارة العامة كما يأتي: لا يعد التشريع المفصل والسيطرة القضائية كافيين لتحقيق الانسجام بين الجهاز الحكومي الذي يعبر عن إرادة الدولة والسلطة الحكومية التي تنفذ تلك الإرادة... فقد يقوم الموظفون الإداريون بتنفيذ القانون كما قصده المشرع وقد لا يفعلون ذلك، كما أن موظفي القضاء، في ممارستهم لرقابتهم على الجهاز التنفيذي، قد يحملون وجهة نظر المشرع نفسها بالنسبة إلى القانون وقد تكون نظرتهم مختلفة. وليست هناك أحكام في المؤسسة الحكومية لضمان الانسجام بين التعبير عن إرادة الدولة وتنفيذها. ولذلك ينبغي أن يكون للناس بصفتهم السلطة العليا في الحكومة الشعبية، الرقابة على منفذي هذه الإرادة وعلى الذين يعبرون عنها أيضًا.

يقر غودناو أن الفصل بين السلطات يخلق حالة من الانقطاع في المشروع الدستوري بحيث لا يكون الناس مطمئنين على تنفيذ رغباتهم. فالمشكلة تكمن في التنسيق بين القانون وتنفيذه - العلاقة المركزية المتعددة الفروع في الإدارة العامة الأميركية - من دون إيجاد سلطة غير مسؤولة في الجهات التنفيذية.

رابعًا: قرن أميركي

إن مهنة الإدارة العامة اختراع أميركي كما أعلن فريدريك موشر (Frederick Mosher) مرة [(167)]. وجاء تأكيد دوايت والدو ومينوغ وبوليدانو وهولم [(168)] لهذا الادعاء أكثر وضوحًا: «كانت تعقد أحيانًا دورات تدريبية للموظفين الإداريين عبر التاريخ.... وهذا يذكرنا بالدورة التدريبية البروسية في القرن الثامن عشر لموظفي الملك والتي سميت في ما بعد بالكاميرالية.... ولكن قراءتي لهذا السجل تشير إلى أن الإدارة أصبحت حقلًا مستقلًا في مطلع القرن العشرين فحسب» [(169)].

كان المؤسسون الأميركيون لهذا الحقل تحت تأثير أوروبي أكثر مما هو معروف عنهم اليوم. فقد سعى ويلسون وغودناو وآخرون إلى تكييف الأنموذج الأوروبي ليتلاءم والثقافة السياسية الأميركية. فقد ذكر ليونارد وايت (Leonard White) في كتابه عام 1926، إضافةً إلى صحافيين فرنسيين أن «أهم دورية» في موضوع الإدارة العامة كانت تسمى **الإدارة الحكومية** (Public Administration)

وكان ينشرها المعهدالإنكليزي للإدارة العامة الذي سبق تأسيسه تأسيس الجمعية الأميركية للإدارة العامة ومجلتها *Public Administration Review* بخمسة عشر عامًا. وكانت كتابات علماء أوروبا مثل هنري فايول (Henry Fayol) وهارولد لاسكي (Harold Lasky) ولورنز فون ستاين (Lorenz Von Stein) وأوتو هينتز (Otto Hintze) وهنري برتيليمي (Henry Berthelemy) وغيرهم معروفةً للباحثين الأميركيين الذين درس عدد منهم في ألمانيا. وكان عدد كبير من الباحثين الأميركيين الذين ساهموا في تقدم هذا الحقل الذي كان في بداية ظهوره في أميركا - مثل كليفلاند (Cleveland)، وويلوباي (Willoughby)، وديكنسون (Dickinson)، وفريدريك (Friedrich)، وفيرلي (Fairlie)، وفيفنر (Pfiffner)، على وعي بالمؤسسات الأوروبية والإنكليزية في حقلي الإدارة العامة والقانون الإداري. وكثيرًا ما كتب هؤلاء الأميركيون عن تلك الموضوعات. ودعا كثير منهم إلى تبني هذه الأفكار السابقة بتصرف وبما يتلاءم مع الحاجات الخاصة للحكومة الإدارية الأميركية الناشئة.

بدأ الأميركيون ينظرون إلى حكومتهم بما فيها من فصل للسلطات وتوزيع السلطة على الولايات و«قانون الحقوق» (Bill of Rights) كشيء يختلف عن نظرية الدولة (Rechtsstaat & étatism) في أوروبا وعن النظام البرلماني الإنكليزي. وكان الأميركيون يعتقدون أن نظرتهم إلى الحوكمة الديمقراطية فريدة، لا بل أنموذجية، وأن طريقتهم في الدراسة وخاصةً تركيزهم على النظرية المستند إلى التحليل الكمي هي طريقة علمية صارمة. وإن ظهور مهنة الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأميركية وظهور مشروع أكاديمي منتج في إطار العلوم السياسية وبشكل مستقل عنها قد وصل إلى مستوى عال في أوروبا [(170)]. لقد منحت المقاربة الأميركية شرعية للأفكار والأساليب التي اعتبرتها النزعة القانونية الأوروبية السائدة غير ملائمة [(171)].

في أي حال، فإن العصر الحديث، الذي يدين بكثير للقيادة الفكرية الأميركية، قد جلب المزيد من الاهتمام المنظم والمفصل والهيبة الأكاديمية العالية إلى حقل يتطور باستمرار [(172)].

1- الإدارة العلمية

لقد بدأت الإدارة العامة الأميركية (كما في أوروبا) في المدن مكاتب البحث الإدارية في البلديات وبالإصلاحات التقدمية في إدارة المدن [(173)]. يقول كاربنتر [(174)]، إن نظام الغنائم الذي ساد في القرن التاسع عشر «كان يشبه إلى حد كبير فكرة الإقطاع في العصور الوسطى في أوروبا» قد انهار وتحول إلى «زبونية سياسية ومحاباة الأقارب والفساد» [(175)]. وكانت معظم كتابات غودناو وكليفلاند وويلوباي ووايت وغيرهم تركز على المشكلات البلدية وإصلاحاتها.

يقول كايدن [(176)] إن بديل الإدارة الحكومية بمفهومها الضيق سياسيًا كان عليه أن «يَظهر بشكل غير حزبي وعلمي وعالمي وكفؤ وهادف لكي يتلاءم والمزاج الأميركي الذي يحترم الفردنية والعمل الحرّ. وقد بحثوا في البداية عن البديل

بمقارنة خبراتهم بالخبرات الأجنبية، ثم في تطبيقات ممكنة لممارسات أجنبية، وأخيرًا في تكوين مفاهيم لمبادئ عامة مشتقة من الملاحظة والحدس يمكن تطويرها إلى قوانين عالمية تحكم التنظيم البشري». إن الأفكار التي تعزى إلى الفكر الإداري الأميركي المبكر الذي تمثل في الفصل بين السياسة والإدارة واعتبار المبادئ العلمية أساسًا للإدارة «أعطت شكلًا وهدفًا وثقة بالنفس لممارسة الإدارة ودراستها في العشرينيات وأوائل الثلاثينيات من القرن العشرين» على مستويات الحكومة كلها [(177)].

لقد تم اتباع «الإدارة العلمية» طريقةً ومجموعةً من المبادئ، لأنها، وبسبب جذورها التي تعود إلى الأعمال، كانت تبشر بشرعية الإدارة الحكومية في وجه التشكيك الأميركي في السلطة البيروقراطية المرتبطة بفكرة سيطرة الحكومة على السياسة الاقتصادية أو السياسة الاجتماعية التي كانت سائدة في أوروبا (European étatism). وقد وصف هاملتون تشيرتش هذه الفكرة المثيرة بقوله [(178)]: إن مسألة تشكيل مقاربة ما إلى علم الإدارة الحقيقي كانت موضوع جدل فترة من الزمن. ويعود الفضل في إثارة هذا الموضوع إلى فريدريك وينسلو تايلور الذي أدى بحثه بعنوان «إدارة المحلات التجارية» (Shop Management) الذي صدر في عام 1903 إلى فتح عيون معظم الناس إلى حقيقة أن الإدارة لم تعد... سرًا تجاريًا لا يعرفه إلا القليل... وأنها كانت تمر في مرحلة من التمحيص والتفكير في قضاياها بدلًا من مجرد التخمين في تلك الأمور.

أشار دنساير (Dunsire) إلى أن مصطلح «علم» كان يعني «أكثر من مجرد ‘دراسة منظمة’ على نحو ما كان يقصد بتلك العبارة لدى الكتاب في مجال ‘العلم الإداري’ (أو ‘العلم الاقتصادي’ أو ‘العلوم السياسية’) في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر» [(179)].

في عام 1937، أصبح تقرير اللجنة الرئاسية للإدارة العامة (تقرير براون لو) (Brownlow Report) «معلمًا في ميدان ‘الإدارياتية’ في الإدارة العامة، وكان ذا صلة وثيقة بالتحالف بين التقدمية وحركة الإدارة العلمية» [(180)]. لقد دفع تقرير براون لو [(181)] الإدارة العلمية للتعامل مع مشكلات على المستوى الاتحادي للحكومة الأميركية. يكمن الحل للسيطرة الرئاسية الضعيفة على البيروقراطية المتنامية «في صياغتها من الأعلى إلى الأسفل بطريقة أكثر مركزية وفقًا لأنموذج إدارة الأعمال الخاصة مع وجود عدد كبير من الموظفين حول المدير التنفيذي» [(182)]. وقد وقع هذا التقرير، كما حدث لتقرير نورثكوت - تريفيليان (Northcote-Trevelyan Report)، في مشكلات سياسية فورية، ولكنه خضع للتعديل عبر الزمن واكتسب «مكانة كلاسيكية»... وحظي بدعم قوانين العلم الإداري عبر الزمن» [(183)]، مع أنه «لم يتمتع بصدق المقاييس التي يتبناها تقرير نورثكوت - تريفيليان» [(184)].

لقد تزامن إصدار تقرير براون لو مع نشر الدراسات التي كانت الأساس وراء هذا التقرير بعنوان **دراسات في علم الإدارة** التي حررها لوثر غوليك وليندال

أورويك [185] (وهي أول من جلب أفكار هنري فايول إلى المجتمع الأميركي. وكان هذا المجلد في منزلة الشرارة التي أثارت النقد على الإداريانية العلمية غير المسيسة. ولم تكن الإدارة العلمية بمفهومها المحدد فكرة رائجة في أميركا الديمقراطية كما يُعتقد في الأغلب [186]، وحتى مع غوليك. وعلاوة على ذلك، أدت الدراسات في العلاقات الإنسانية والحوار بين هيرمان فاينر [187] وكارل فريدريك [188] - حيث ناقش فاينر في سيطرة التشريع الدقيقة على البيروقراطية، في ما ناقش فريدريك في المهنية الإدارية وضبط النفس - وأعمال أخرى مثل كتاب هرينغ **الإدارة العامة والمصلحة العامة** [189] (*Public Administration and the Public Interest*) وكتاب برنارد بعنوان **وظائف المدير التنفيذي** [190] (*The Functions of the Executive*)، إلى إرساء الأبعاد الإنسانية والسياسية للإدارة. وفي غضون العقد اللاحق، ظهرت سلسلة من التحديات لما كان يسمى بالأرثوذكسية - الإدارة العلمية غير المسيسة - ما أدى إلى إيجاد «أزمة فكرية» في الإدارة الحكومية الأميركية [191] التي لم تمسح آثار الأرثوذكسية فحسب، بل مسحت أيضًا ذكرى الخطاب الذي انتعش في خلال ثلاثين عامًا حول الحوكمة الديمقراطية التي شكلت هذا الحقل العلمي [192].

2- المعارضة والاختلاف

كانت نهاية الأرثوذكسية سريعة جدًا. ذكر روبرت أ. دال [193] وهربرت أ. سايمون [194] من وجهات نظر مختلفة، أن البحث عن مبادئ كان أمرًا ساذجًا وغير علمي. وتبنى دوايت والدو هذه الفكرة وتطويرها في كتابه الواسع الانتشار بعنوان **الدولة الإدارية** (*The Administrative State*) [195]. وقد تحطم حينئذ أي ادعاء أو تظاهر بالوحدة، وتبع ذلك عقود من البدع حيث تنافست فيها على «روح الإدارة العامة» جهات مختلفة شملت فكر سايمون (Simon) السلوكي، ونظريات التنظيم التي ابتدعها مارتش وسايمون، والأشكال القديمة للإداريانية المؤسسية، والأشكال الجديدة للإداريانية العلمية، والبيانات الرسمية التي بدأت في مينوبروك (Minnowbrook) وبلاكسبيرغ (Blacksburg) [196]، والتطورات في العلوم الاجتماعية كنظرية الخيار العام، «الاقتصادات الجديدة للتنظيم»، ودراسة المؤسسات في علم الاجتماع وعلم الاقتصاد والعلوم السياسية. وقد ازدادت المخاطر في هذا السياق بازدياد التحديات الفكرية والعملية الجديدة والمذهلة التي أوجدتها دولة الرعاية للمديرين في القطاع العام.

يعد الاتصال جانبًا إداريًا مهمًا، كما أكد أبرباخ (Aberbach)، وبوتنام (Putman) وروكمان (Rockman) على ذلك، في أنموذج الاستثنائية الأميركية (على الرغم من وجود جوانب أخرى بما فيها التسامح في وجود تباين كبير بين الولايات والبلديات وميوعة الإطار القانوني [197]. «ويعني مبدأ فصل السلطات في أميركا أن المواجهات المباشرة أكثر شيوعًا في واشنطن منها في العواصم الأوروبية... إن التاريخ والمؤسسات أجبرا البيروقراطيين الأميركيين على اتخاذ أدوار

سياسية أكثر تقليدية كمناصرين ورجال سياسة وحزبيين، كما دفع ذلك رجال الكونغرس إلى تبني أدوار فنية بدرجة أكبر» [(198)]. وهذا الجانب الفعال للإدارة العامة الأميركية، كان هو الذي هيأ الأوضاع لتطور مرحلة جديدة في تاريخ هذا الحقل العلمي والذي تمثل بـ «اكتشاف» الإدارة العامة في الكليات التي نشأت حديثًا في بداية السبعينيات من القرن العشرين.

خامسًا: البحث عن التميز والفاعلية

مهما يكن تقديرنا للعمق الفكري والاستمرارية التاريخية لحقل الإدارة العامة ما بين عامي 1660 و1970، فقد ظهر شيء جديد في الصورة في السبعينيات في كل من أميركا وأوروبا. فقد كانت الأزمات الاقتصادية وشح الموارد المالية والملل من الحوكمة الليبرالية في العقود السابقة حافزًا لظهور أجندات سياسية أكثر تحفظًا حيث كان ينظر إلى الإدارة العامة مقابل الإدارة الخاصة كوسيلة، إذا لم تكن هي البلسم الشافي، لحكومة أكثر فاعليةً.

1- «الممارسات الأفضل» في أميركا

عندما اختار علماء السياسة العامة في جامعات هارفرد وبرنستون وكاليفورنيا أن يدعموا التدريب التكنوقراطي في تحليل السياسة بالتركيز على الإدارة العامة كموضوع للبحث والتدريس في أوائل السبعينيات انتقدوا «الإدارة العامة التقليدية» لأنها لا تعير انتباهًا لائقًا للمدير العام بصفته لاعبًا سياسيًا استراتيجيًا [(199)]. وكان التركيز الجديد على كيفية «إدراك إمكانات موقف مؤسسي وسياسي معين» [(200)]، أي التركيز على الإدارة العامة كمهنة أو حرفة، حيث كان هذا التركيز مهملًا، ومع أنه لم يتمّ تجاهله في الدراسات الأميركية التقليدية. لقد تميّز التدريس الذي يعتمد على الحِرَف، بأنه يقوم على التعلم من خلال الخبرة وعلى التحليل المفصل للحالات بهدف تحديد «الممارسات الأفضل» والمبادئ العالمية والقواعد وقوائم الرصد للإدارة العامة الفعالة [(201)]. إن الأعمال التي تستخلص المبادئ الإدارياتية من تحاليل الحالات أصبحت من أشهر أنواع الدراسات في هذا الحقل [(202)].

مع أن وجهة النظر هذه غير تاريخية على نحو كبير وكانت مثيرة للجدل خارج مدارس السياسة، فإن هذا التوجه، كما ظهر لاحقًا في كتاب أوزبورن وغابلر الشهير [(203)] بعنوان **إعادة اختراع الحكومة** (*Reinventing Government*) (الذي تأثر كثيرًا بكتاب **البحث عن التميز** (*In Search of Excellence*) للكاتبين بيترز وووترمان [(204)]) الذي اعتمد مبدأ «التوجيه من دون الصف» ومبادئ قانونية أخرى، كان ملائمًا لجيل جديد من الناشطين الإصلاحيين بما في ذلك الأكاديمية الوطنية للإدارة العامة التي سيطر عليها الممارسون لهذا الميدان إضافة إلى موظفين من برنامج إدارة كلينتون في ما يتعلق بمراجعة الأداء الوطني (National Performance Review). وكما ذكر غاي بيترز [(205)] «لعلّ الصفة المميزة لإعادة الاختراع تكمن في إهمال بعض

التقاليد المرتبطة بالإدارة الحكومية التقليدية وبالرغبة المرافقة لإعادة التفكير في الإجراءات الحكومية من الأسفل إلى الأعلى». ومع أن حركة «إعادة الاختراع» الأميركية كانت تعدّ أحيانًا أسلوبًا من الإدارة العامة الجديدة، فإنها تميزت بالتحرر من الأنظمة والتعليمات الحكومية في الإدارة والجودة وريادة الأعمال وركزت بصورة أقلّ على ذلك النوع من الإصلاحات التي تحاكي السوق والتي كانت رائجة في الدولة والحكومات المحلية. وأفضل ما يمثل الإدارة العامة الجديدة في أميركا هو قانون أداء الحكومة ونتائجه لعام 1993، الذي أتى بمبادرة من الكونغرس، ووفق «الأجندة الإدارية» (Management Agenda) للرئيس جورج بوش الابن، والذي ركز على الإدارة التي ترتكز على الأداء وعلى الاستعانة بمصادر خارجية في الدوائر والمؤسسات الاتحادية وعلى استخدام «أداة لتقويم البرامج» في وضع الموازنات.

2- الإصلاح الإداري في أوروبا

حدث شيء «جديد» في أوروبا في الثمانينيات من القرن العشرين [(206)]. وبخلاف ما حدث في أميركا، كانت الصحوة الأوروبية في الإدارة العامة ذات توجه سياسي أكثر منه أكاديمي. وكان الدافع لذلك هو الأزمة الاقتصادية التي حدثت أواسط السبعينيات من القرن العشرين، مع أنها تأثرت بالتحديات المعقدة لدولة الرفاه في فترة ما بعد الحرب.

لقد سعى طلبة الإدارة والبيروقراطية في أوروبا، كزملائهم في أميركا، إلى رفض أنموذج كان يبدو عميق الجذور: التفكير القانوني الذي سيطر على التدريب والممارسة منذ القرن التاسع عشر [(207)]. أما في فرنسا، فقد أصبح مفهوم الإدارة العامة مركزيًا بتأثير كروزييه وفريدبيرغ [(208)]. (ولم تؤت صحوة الإدارة العامة في ألمانيا والاهتمامات المنبعثة في بريطانيا أكلها إلا في وقت لاحق).

على الرغم من أن التوجه الأساس لهذا الاهتمام الأوروبي الجديد في الإدارة العامة لم يكن منصبًا على الممارسات الأفضل (على الرغم من أن التأثر بكتاب **البحث عن التميز** واضح في المكانين)، «فإن جاذبية الكتابات الحديثة في الإدارياتية تكمن في كونها مصاغة بطرائق عالجت قضايا من منظور المديرين لا من منظور المنظرين» [(209)]. على الرغم من ذلك، فقد اشتملت المناهج الأوروبية على مفاهيم في العلم الإداري والإدارة العامة [(210)].

لاحظ أوكوين [(211)] وجود منظومتين من الأفكار السائدة. تمثلت الأولى في فكرة بوليت عام 1990 [(212)] حول الأيديولوجية الإدارياتية الموجهة للقطاع الخاص والتي ظهرت في إصلاحات تاتشر التي أصبحت لاحقًا أساسًا للإدارة العامة الجديدة، الأمر الذي يؤكد سيادة الإدارة على البيروقراطية. وتجدر الإشارة، في هذا الشأن، إلى أن الدراسة الأكاديمية للإدارة العامة هاجرت من أقسام الإدارة العامة أو العلوم السياسية إلى كليات الإدارة حيث بدأ موظفون

مدنيون منتقون بالدراسة فيها. أما المنظور الثاني، الذي يحمل صبغة سياسية أكثر، فقد حفزته نظرية الخيار العام أو نظيرتها نظرية العامل الرئيس [(213)] التي تُقرر سيادة الحكومة التمثيلية على البيروقراطية. وفي تحليل أوكوين، فإن هاتين المنظومتين من الأفكار، في حالة من التوتر الشديد: فالإدارياتية تتطلب الفصل بين السياسة والإدارة، أمّا نظرية الخيار العام فترفض ذلك.

لقد واجه المنهجان الجديدان معارضة شديدة. فعلى سبيل المثال يناقش متكالف (Metcalfe) وريتشاردز (Richards) في فكرة أن الخيار العام «أخفق إخفاقًا ذريعًا في المساهمة بشكل مفيد للمشكلات الحقيقية لعالم الإدارة العامة» [(214)]. وفي منظور كونيغ (König)، قد يكون المنطق القانوني أعلى مستوى من المنطق الاقتصادي، إذ إن «تقويم الآثار والنجاحات وتحليلات التكلفة والأرباح، تسقط بسرعة أمام ما يمكن أن تطرحه الاعتبارات القانونية» [(215)]. إن وحدة التحليل عند متكالف وريتشاردز وكونيغ هي النظام ككلّ وليس الفرد أو العملية المالية. ولذلك يفضل متكالف وريتشاردز منظورًا متداخلًا، بينما ينادي كونيغ بـ «سيادة السياسة والديمقراطية والنظام الدستوري للضبط» [(216)].

إن حقيقة ميل القضايا العملية والنظرية والمنهجية في أوروبا وأميركا نحو التقارب، تشكل سببًا ونتيجة للاتجاه الذي اتخذه هذا الحقل منذ التسعينيات من القرن العشرين: التوجه إلى عولمة الخطاب حول الإدارة العامة، وبمعنى آخر وأول مرة، التوجه إلى تدويل هذا الحقل.

3- عولمة الإدارة العامة

لاحظ أوكوين في عام 1990 «وجود درجة متنامية من التلاقح في الأنظمة السياسية المتقدمة»، كما لاحظ «انتشارًا لا بأس به لهذه الأفكار في الأنظمة السياسية الأقل تقدمًا» [(217)]. وبعد مرور عام، اخترع كريستوفر هود [(218)] مصطلحًا أصبح راية لعولمة الإدارة العامة: الإدارة العامة الجديدة (New Public Management). وكان الهدف من هذا المصطلح هو وصف منهج نيو-تايلوري ونيو-كاميرالي للإصلاح الإداري، الذي بدأ في عهد تاتشر في بريطانيا وفي عهد الإصلاحات الإدارياتية في نيوزيلندا وأستراليا. ويمكننا القول إن الإدارة العامة الجديدة بدأت بترويج نفسها عالميًا بسبب جاذبية أفكارها الذاتية وبسبب دعم منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية وغيرها من المنتديات الإقليمية والعالمية. وهذا يعنى أن الإدارة العامة الجديدة ارتكزت على توزيع زائف للموارد من خلال الأسواق المتنافسة بما يتلاءم مع المرحلة المحافظة الجديدة التي تميزت بالإدارياتية الموجّهة نحو العميل والأداء [(219)]. وكان منظور كونيغ للإدارة العامة الجديدة مركزًا من خلال اعتبارها «مزيجًا معروفًا من نظريات الإدارة وعلم النفس المتعلق بالدافعية للعمل والاقتصاد الليبرالي الجديد» [(220)].

بتأثير من الطبيعة العالمية للإصلاح في الإدارة العامة والتشابه بين دوافعه واستراتيجياته، شرع الأكاديميون في التسعينيات من القرن العشرين بإنشاء منتديات عالمية للخطاب المحترف المتخصص في الموضوع. وكما لاحظ كونيغ [(221)]: «لقد أصبحت الإدارة اللغة المشتركة في عالم إداري دولي متصاعد. وهذا يعني أن الإدارة العامة تقتضي تخطيطًا وتنسيقًا وتوظيفًا وتطويرًا وإدارة للموارد البشرية وضبطها وتنظيمها وهكذا. ولا بد من دفع البدلات في هذه الجوانب كلها بسبب الحاجة إلى الموارد».

لقد اختلفت الدوافع للاشتراك في هذه المنتديات أو لتنظيمها (التي، على الرغم من أنها عالمية، لم تلق اهتمامًا كبيرًا في الدول الناطقة بالفرنسية والإسبانية وآسيا والدول الأقل تقدمًا). فبعض هذه المنتديات روّج لفكرة الإدارة العامة الجديدة كأيديولوجيا وسعى للحصول على تأييد للتقويمات الإيجابية على الرغم من أنها لم تنضج. واهتم بعضهم الآخر بالتجمع الظاهري لمؤسسات الإدارة والممارسات والقيم، وحتى إنه رأى في ذلك إجماعًا عالميًا بأن القطاع الخاص قد يتفوق على المؤسسات التقليدية [(222)]. فعلى سبيل المثال، أصر كونيغ أن تحدي الإدارة العامة الجديدة للأوروبيين القاريين «يتجاوز الادعاء بالترشيد الداخلي للإدارة العامة من طريق الإدارة الجيدة» [(223)]، ويفترض دولة ضعيفة ذات أسواق تنافسية جيدة. وسعى آخرون إلى تعزيز فهم أوسع للمؤسسات الوطنية في استجابة للتحديات الإدارية للعولمة آخذين في الاعتبار الاختلاف وإمكان التوجه النظري الجديد لعمليات الإصلاح الإداري [(224)]. أما الأكاديميون فقد سعوا لإيجاد حوار بين الباحثين آملين بتشجيع بناء نظرية واستخلاص للدروس بين الأنظمة التي تواجه تحديات متشابهة [(225)].
أيًا كانت الدوافع المحددة، فإن فكرة دخول القرن الحادي والعشرين من خلال حقل للإدارة العامة التي تتجاوز الحدود السياسية بدأت بالظهور بين الباحثين البارزين، وكان ذلك معلمًا في تاريخ هذا الحقل.

سادسًا: النبيذ والقارورات، القديم والجديد

إذا نظرنا إلى الحكومات كقارورات، فإن الممارسات والقيم والأنظمة الإدارية المرشدة والمقننة هي في منزلة النبيذ الذي يملأ تلك القارورات. إن شكل القارورات يختلف كثيرًا وكذلك محتوياتها. ولكن خبراء التذوق يميزون بين أنواع النبيذ المختلفة حول العالم، حيث يتمّ الاحتفال بأنواع النبيذ الجديدة المتأتية من الكرمة الجيدة، كما يقدر الجميع اكتشاف قارورة إتروسكية أو قارورة رومانية. وبالمثل، يوجد حقل الإدارة العامة التي يرجع تاريخها إلى زمن بعيد، والتي يستطيع الخبراء في هذا المجال حول العالم معرفتها حيث إن التمايزات في ما بينها يمكن أن تسرّ وتنير وتوحد أعضاءها. وكما قال ليونارد وايت (Leonard White) في عام 1926: «إن التاريخ الطبيعي للإدارة يربط بين أشكالها القديمة والحديثة في سلسلة متصلة من التطور» [(226)].

إن الاعتراف بوجود أجندة فكرية مترابطة ومستمرة لحقل الإدارة العامة يتزايد تدريجًا على الرغم من أنه يأتي من منظورات مختلفة. يقول فيرنز جان (Werner Jann): «إن الاصلاحات الإدارية كلها كما هو الحال بالنسبة إلى النظرية الإدارية في كليَّتها»، «تتعامل مع المشكلات نفسها: القانونية،... الشرعية،... الكفاءة والفاعلية» [227]. كما يقول رادشلدرز (Raadschelders) وروتجرز (Rutgers) أن من دون دراسة التقسيمات الثلاث: عام/خاص، السياسة/الإدارة، الدولة/المجتمع، فإنه «لا يمكن فهم الإدارة الحكومية جيدًا» [228]. ويقول أوكوين (Aucoin) ونينتزمان (Neintzman) إنه «ينبغي على الحكومات كلها الآن أن تحكم في سياق يتطلب المزيد من المساءلة عن الأداء الذي يقدمه مواطنون أفضل تعليمًا وحركات اجتماعية ومجموعات مصالح أكثر ثقة وتنظيمًا، ووسائل أعلام أكثر جرأة وإقدامًا تعمل في بيئة تنافسية عالية تسعى للبحث عن المعلومات ومعالجتها» [229]. وبين الخصوصيات، بعبارة أخرى، توجد عموميات على الرغم من عدم الاتفاق عليها.

إذا كانت هناك من قضية مهمة، فهي العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية، بين الإداريين والناس، بين المسؤولية الإدارية والسيادة الشعبية وحكم القانون. وكما ذكر ريغز [230]، «لم يكن من السهل قط لمؤسسات الحكومة التمثيلية، حتى في أكثر البلدان ديمقراطية، الإبقاء على السيطرة الفعالة على البيروقراطيات».

ليس هناك من تطور يوضح هذه الفكرة أفضل من وجود بريطانيا العظمى (أكثر من نيوزيلندا) في طليعة الإصلاح الإداري المستدام في عصر عولمة الإدارة العامة، وألمانيا في مؤخرة مسيرة الإصلاح. لم تقم مارغريت تاتشر فحسب بإعادة هيكلة الإدارة العامة البريطانية وإعادة تركيزها، إنما بالنسبة إلى حكومة بلير أيضًا، فقد قيل، إنها «أوجدت هيكلية مركزية جديدة كاملة لإدارة تنفيذ السياسة في بريطانيا» [231]. ومن منظور دولة القانون (Rechtsstaat) أو منظور الفصل الشكلي بين السلطات، فإن الواقع، كما يقول كونيغ أن «الثورة الإدارية البريطانية بعد تجربتها في الميدان أثبتت أنها الأشد صرامة» [232]، وهذه حقيقة لافتة. ومن منظور فرنسي أو ألماني، فإن الدولة المرنة لا تستطيع توفير الاستمرارية التي وفرتها المؤسسات المستقرة [233]. وبالنسبة إلى الأميركيين الذين، في غياب المؤسسات التكاملية [234]، قبلوا التدرج في الإصلاح الإداري، فهم يُحسدون على هذه المرونة.

إن تفسير هذه الاختلافات لا يكمن في الممارسة أو في الهيكلية، بل في الدساتير وفي الترتيبات المؤسساتية الوطنية التي تؤسس التوازن وتنظمه بين الطاقة الإدارية والضبط الخارجي. في بريطانيا «إن دمج السلطتين (التنفيذية والتشريعية) داخل الحكومة، يجعلها قادرة على الإبقاء على الضبط الفعال لمجموعة الموظفين الأقوياء» [235]. وفي المقابل فإن إدخال «المبادئ التقليدية للخدمة المدنية» في الدستور الاتحادي في ألمانيا كان، كما يقول

جان [236]، نوعًا من الضمانات الدستورية لمبادئ فيبر في الإدارة، وإن الشيء الوحيد الذي هدد استمرار مبادئ فيبر هو الشعبية المفاجئة المتأخرة لـ «أنموذج التوجيه الجديد» (New Steering Model) على المستوى المحلي عن طريق محاولة إخفاء الفرق بين القطاعين العام والخاص. إن الفصل بين السلطات في أميركا يفسر منهجها الاستثنائي في الإدارة العامة.

إن بقاء الإصلاح الإداري العام مسألة وطنية (ودستورية) بالأساس [237]. وعلى الرغم من أن عولمة الموارد والتكنولوجيا والأفكار هي أقل أهمية في هذا الحقل، إلا أنه من الممكن دراسة هذه القضايا بوضوح ومناقشتها في الأوساط الأكاديمية والمهنية من خبرات من جنسيات مختلفة. وعلى الرغم من أن توجهات هؤلاء الخبراء نحو الحقول المعرفية والنظريات والطرائق والأجندات الوطنية ستكون مختلفة [238]، فإن هؤلاء الخبراء يتفقون في فهمهم لقضايا أكبر تتجاوز الخصوصيات التوصيفية للأنظمة الوطنية أو للأفكار الوطنية للتدريب في الميدان. وقد تكون الاختلافات الوطنية غير مشجعة للتوصل إلى الإجماع الوهمي حول المبادئ العالمية للإدارة العامة. ولكن هذه الاختلافات هي التي تغذي البحث العلمي، ولذلك فإنها ستخدم هدف بناء النظريات والفهم التجريبي، اللذين وكما كان الأمر منذ القدم، يحافظان على استدامة حقل متخصص على مستوى عالمي.

المراجع

Aberbach, J. D., R. D. Putnam and B. A. Rockman. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

Acton, J. E. E. D. et al. *Cambridge Modern History*. New York: Macmillan, 1910-1912.

Albrow, M. *Bureaucracy*. New York: Praeger Publishers, 1970.

Anderson, E. N. and P. R. Anderson. *Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century*. Berkeley: University of California Press, 1967.

Aucoin, P. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums.» *Governance*. vol. 3, no. 2 (1990), pp. 115-137.

_________ and R. Neintzman. «The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform.» *International Review of Administrative Sciences*. vol. 66 (2000), pp. 45-55.

Bardach, E. «From Practitioner Wisdom to Scholarly Knowledge and Back Again.» *Journal of Policy Analysis and Management*. vol. 7, no. 1 (1987), pp. 188-199.

Barker, E. *The Development of Public Services in Western Europe: 1660-1930*. London: Oxford University Press, 1944.

Barnard, C. *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.

Bourdieu, P. «The Intellectual Field: A World Apart,» in: *In Other Words*, M. Adamson (trans.) (Stanford: Stanford University Press, 1990), pp. 140-149.

Caiden, G. «In Search of an Apolitical Science of American Public Administration,» in: J. Rabin and J. S. Bowman (eds.), *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1984), pp. 51-76.

Carpenter, D. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Church, A. H. *Science and Practice of Management*. New York: The Engineering Magazine Co, 1914.

Creel, H. G. «The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien.» *Journal of Asian Studies*. vol. 23 (1964), pp. 155-184.

_________. *Shen Pu-Hai*: *A Chinese Philosopher of the Fourth Century B.C.* Chicago, IL: University of Chicago Press, 1974.

Crozier, M. and E. Friedberg. *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

Dahl, R. A. «The Science of Public Administration: Three Problems.» *Public Administration Review*. vol. 7, no. 1 (1947), pp. .1-11

Deane, P. *The State and the Economic System: An Introduction to the History of Political Economy*. Oxford: Oxford University .Press, 1989

.Dunsire, A. *Administration: The Word and the Science*. New York: John Wiley & Sons, 1973

.Fayol, H. «Industrial and General Administration.» *Bulletin de la société de l'industrie minerale*. no. 3 (1916)

Finer, H. «Administrative Responsibility in Democratic Government.» *Public Administration Review*. vol. 1, no. 4 (1940), pp. .335-350

Frederickson, H. G. «Toward a New Public Administration,» in: Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The .Minnowbrook Perspective* (Scranton, PA: Chandler, 1971), pp. 309-331

.and K. B. Smith. *Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press, 2003 _________

Friedrich, C. J. «The Continental Tradition of Training Administrators in Law and Jurisprudence.» *The Journal of Modern .History*. vol. 11 (1939), pp. 129-148

Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility,» in: C. J. Friedrich and E. S. Mason (eds.), *Public*» ._________ *Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University 1940* (Cambridge, MA: Harvard .University Press, 1940), pp. 3-24

.and T. Cole. *Responsible Bureaucracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1932 _________

Goodnow, F. J. *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems National and Local, of the United .States, England, France and Germany*. New York: G. Putnam's Sons, 1893; 1902

.*Politics and Administration: A Study in Government*. New York: The Macmillan Company, 1900 ._________

Gulick, L. and L. F. Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, .1937

.Herring, E. P. *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw-Hill, 1936

.Hood, C. «A Public Management for All Seasons.» *Public Administration*. vol. 69 (1991), pp. 13-19

.and Michael Jackson. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991 _________

Hsü, Shih-Lien. *The Political Philosophy of Confucianism: An Interpretation of the Social and Political Ideas of Confucius, .Forerunners, and His Early Disciples*. New York: Dutton, 1932

Jann, W. «Public Management Reform in Germany: A Revolution without a Theory?,» in: W. J. M. Kickert (ed.), *Public .Management and Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), pp. 81-100

Kettl, D. F. *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*. Baltimore: Johns Hopkins .University Press, 2002

Kickert, W. J. M. «Public Management in the United States and Europe,» in: W. J. M. Kickert (ed.), *Public Management and .Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997), pp. 15-38

König, K. «Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration,» in: W. J. M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), .pp. 213-232

Lane, J.-E. «Economic Organization Theory and Public Management,» in: K. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing .Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience* (London: Sage, 1993), pp. 73-83

Lee, S. and R. Woodward. «Implementing the Third Way: The Delivery of Public Services under the Blair Government.» .*Public Money & Management* (October-December 2002), pp. 49-56

.Lepawsky, A. *Administration: The Art and Science of Organization and Management*. New York: Alfred A. Knopf, 1949

Lincoln, A. «An Address Before the Young Men's Lyceum of Springfield, Illinois.» (1838). at: https://goo.gl/guF6pL

Lindenfeld, D. F. *The Practical Imagination: The German Sciences of State in the Nineteenth Century*. Chicago: University of .Chicago Press, 1997

.Lynn, L. E. Jr. *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House, 1996

The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View.» *International Public*» ._________ .*Management Journal*. vol. 1, no. 1 (1997)

The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View,» in: L. R. Jones and» ._________ .K. Schedler (eds.), *International Perspectives on the New Public Management* (Greenwich, CT: JAI Press, 1997)

Globalization and Administrative Reform: What is Happening in Theory?.» *Public Management*» ._________ .*Review*. vol. 3, no. 1 (2001a), pp. 191-208

The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for.»» .________________
.*Public Administration Review*. vol. 61, no. 2 (2001b), pp. 144-160

Public Management,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (London:» .________________
.Sage, 2003), pp. 14-24

Merkle, J. A. *Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement*. Berkeley: .University of California Press, 1980

Metcalfe, L. and S. Richards. «Evolving Public Management Cultures,» in: K. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing* .*Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience* (London: Sage, 1993), pp. 106-124

Minogue, M., C. Polidano, C. and D. Hulme (eds.). *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in* .*Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998

Moore, M. H. «A Conception of Public Management,» in: *Teaching Public Management* (Boston: Boston College, 1984), pp. .1-12

Morone, J. A. *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*. reviwed ed. New Haven: .Yale University Press, 1998 [1990]

Morstein Marx, F. «Civil Service in Germany,» in: L. D. White et al. (eds.), *Civil Service Abroad: Great Britain, Canada,* .*France, Germany* (New York: McGraw-Hill, 1935), pp. 159-275

Mosher, F. C. «Introduction,» in: F. C. Mosher (ed.), *American Public Administration: Past, Present, Future* (University, AL: .University of Alabama Press, 1975)

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. .Reading, MA: Addison Wesley, 1992

Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in Public Administration*, Rev. ed. University, AL: University of Alabama Press, 1989 .[1973]

Page, E. C. *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheal, .1992

.Perry, J. L. and K. L. Kraemer. *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield, 1983

Peters, B. G. «A North American Perspective on Administrative Modernisation in Europe,» in: W. J. M. Kickert (ed.), *Public* .*Management and Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), pp. 251-266

Peters, T. J. and R. H. Jun Waterman. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: .Harper & Row, 1982

.Pollitt, C. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience.* Oxford: Basil Blackwell, 1990

Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform.» *Public*» .________
.*Management Review*. vol. 4, no. 1 (2002), pp. 471-492

.*The Essential Public Manager.* Maidenhead: Open University Press, 2003 .________________

and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University ________________
.Press, 2000

President's Committee On Administrative Management (PCAM). *Report of the Committee with Studies of Administrative* .*Management in the Federal Government.* Washington, DC: US Government Printing Office, 1937

Raadschelders, J. C. N. and M. R. Rutgers. «The Waxing and Waning of the State and its Study: Changes and Challenges in the Study of Public Administration,» in: W. J. M. Kickert and R. J. Stillman II (eds.), *The Modern State and its Study: New* .*Administrative Sciences in a Changing Europe and United States* (Cheltenham: Edward Elgar, 1999), pp. 17-35

Rainey, H. G. «Public Management: Recent Developments and Current Prospects,» in: N. B. Lynn and A. Wildavsky (eds.), .*Public Administration: The State of the Discipline* (Chatham, NJ: Chatham House, 1990), pp. 157-184

.Riggs, F. W. «Modernity and Bureaucracy.» *Public Administration Review*. vol. 5, no. 4 (1997a), pp. 347-353

Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy,» *International*» .________
.*Political Science Review*. vol. 18, no. 3 (1997b), pp. 253-278

.Rohr, J. A. *Civil Servants and their Constitutions*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2002

.Rosenberg, H. *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*. Boston: Beacon Press, 1958

.Schumpeter, J. *History of Economic Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1954

.Simon, H. A. *Public Administration*. New York: Knopf, 1950

.Small, A. W. *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*. Chicago: University of Chicago Press, 1909

Stillman, R. J., II. «The Changing Patterns of Public Administration Theory in America,» in: J. A. Uveges Jr. (ed.), *Public* .*Administration: History and Theory in Contemporary Perspective* (New York: Marcel Dekker, 1982), pp. 5-37

American versus European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State,» .______________

or Does the State make Public Administration?,» in: W. J. M. Kickert and R. J. Stillman II (eds.), *The Modern State and its*

.*Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States* (Cheltenham: Edward Elgar, 2000), pp. 247-260

.Story, J. *A Familiar Exposition of the Constitution of the United States*. Boston: Marsh, Capen, Lyon, and Webb, 1840

.Tribe, K. «Cameralism and the Science of Government.» *Journal of Modern History*. vol. 56 (1984), pp. 263-284

Wagner, R. E. «The Cameralists: Fertile Sources for a New Science of Public Finance.» (2003). at: https://goo.gl/zvXmfo

Waldo, D. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The .Ronald Press, 1948

.*The Study of Administration*. New York: Random House, 1955 .______________

Public Management Research: Perspectives of History, Political Science and Public Administration,» in:» .______________

Setting Public Management Research Agendas: Integrating the Sponsor, Producer and User (Washington, DC: US Office of

.Personnel Management OPM Document 127-53-1, 1980), pp. 63-70

The Administrative State: Second Edition with New Observations and Reflections. New York: Holmes & .______________

.Meier, 1984

.Wamsley, G. L. et al. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990

.White, L. D. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan, 1926

The British Civil Service,» in: L. D. White et al. (eds.), *Civil Service Abroad: Great Britain, Canada,»* .______________

.*France, Germany* (New York: McGraw Hill, 1935), pp. 1-54

(90) J. L. Perry and K. L. Kraemer, Public Management: Public and Private Perspectives (Palo Alto, CA: Mayfield, 1983); H. G. Rainey, «Public Management: Recent Developments and Current Prospects,» in: N. B. Lynn and A. Wildavsky (eds.), Public Administration: The State of the Discipline .(Chatham, NJ: Chatham House, 1990), pp. 157-184

(91) P. Aucoin, «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums,» Governance, vol. 3, no. 2 (1990), pp. 115-137; C. Pollitt, Managerialism and the Public Services: The Anglo-.American Experience (Oxford: Basil Blackwell, 1990)

(92) F. C. Mosher, «Introduction,» in: American Public Administration: Past, Present, Future (University, AL: University of Alabama Press, 1975); D. Waldo, The Study of Administration (New York: Random House, 1955); D. Waldo, «Public Management Research: Perspectives of History, Political Science and Public Administration,» in: Setting Public Management Research Agendas: Integrating the Sponsor, Producer and User (Washington, DC: US Office of Personnel Management (OPM Document 127-53-1), 1980), pp. 63-70; M. Minogue, C. Polidano, C. and D. Hulme (eds.), Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices .in Governance (Cheltenham: Edward Elgar, 1998)

(93) E. Barker, The Development of Public Services in Western Europe: 1660-1930 (London: Oxford University Press, 1944); H. Rosenberg, Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-.1815 (Boston: Beacon Press, 1958)

(94) A. Lepawsky, Administration: The Art and Science of Organization and Management (New York: Alfred A. Knopf, 1949); H. G. Creel, «The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien,» Journal of .Asian Studies, vol. 23 (1964), pp. 155-184

(95) P. Bourdieu, «The Intellectual Field: A World Apart,» in: In Other Words, M. Adamson (trans.) (Stanford: Stanford University Press, 1990), .pp. 140-149

(96) D. F. Lindenfeld, The Practical Imagination: The German Sciences of State in the Nineteenth Century (Chicago: University of Chicago Press, .1997), p. 5

(97) C. Hood and Michael Jackson, Administrative Argument (Aldershot: .Dartmouth, 1991)

(98) H. G. Frederickson and K. B. Smith, Public Administration Theory Primer (Boulder, CO: Westview Press, 2003).

(99) H. Fayol, «Industrial and General Administration,» Bulletin de la société de l'industrie minerale, no. 3 (1916).

(100) Aucoin, «Administrative Reform».

(101) L. E. Lynn Jr., «Public Management,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), Handbook of Public Administration (London: Sage, 2003), pp. 14-24; C. Pollit, and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000).

(102) C. Pollit, The Essential Public Manager (Maidenhead: Open University Press, 2003);

وفصل ريني وشون

(H. G. Rainey and Young Han Chun)

من هذا الكتاب.

(103) Lepawsky, Administration, p. 82.

(104) المرجع نفسه، ص 83، مقتبس من:

Shih-Lien Hsü, The Political Philosophy of Confucianism: An Interpretation of the Social and Political Ideas of Confucius, Forerunners, and His Early Disciples (New York: Dutton, 1932).

(105) Creel, «The Beginnings,» pp. 155-156.

(106) Ibid., p. 160.

(107) مقتبس من:

H. G. Creel, Shen Pu-Hai: A Chinese Philosopher of the Fourth Century B.C. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1974).

(108) H. Rosenberg, Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815 (Boston: Beacon Press, 1958).

(109) Ibid., pp. 6, 8.

(110) D. Waldo, The Administrative State: Second Edition with New Observations and Reflections (New York: Holmes & Meier, 1984).

(111) Rosenberg, Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, p. 2.

(112) Barker, The Development, p. 3.

(113) Ibid.; J. A. Merkle, Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement (Berkeley: University of California Press, 1980).

(114) P. Deane, The State and the Economic System: An Introduction to the History of Political Economy (Oxford: Oxford University Press, 1989); Merkle, Management.

Merkle, Management, p. 141; J. C. N. Raadschelders and M. R. (115) Rutgers, «The Waxing and Waning of the State and its Study: Changes and Challenges in the Study of Public Administration,» in: W. J. M. Kickert and R. J. Stillman II (eds.), The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States .(Cheltenham: Edward Elgar, 1999), pp. 17-35

F. Morstein Marx, «Civil Service in Germany,» in: L. D. White et al. (116) (eds.), Civil Service Abroad: Great Britain, Canada, France, Germany (New .York: McGraw Hill, 1935), pp. 1-54

R. E. Wagner, «The Cameralists: Fertile Sources for a New Science of (117) Public Finance» (2003). accessed on 03/2007, at: https://goo.gl/zvXmfo

A. W. Small, The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity (118) .(Chicago: University of Chicago Press, 1909), p. 591

.Ibid; Lindenfeld, The Practical Imagination (119)

C. J. Friedrich, «The Continental Tradition of Training Administrators (120) in Law and Jurisprudence,» The Journal of Modern History, vol. 11 (1939), .pp. 130-131

.Pollit, Managerialism (121)

.Hood and Jackson, Administrative (122)

.Ibid., p. 182 (123)

J. Schumpeter, History of Economic Analysis (Oxford: Oxford (124) .University Press, 1954), pp. 143-208

.Wagner, «The Cameralists,» p. 7 (125)

Marx, «The British»; K. Tribe, «Cameralism and the Science of (126) .Government,» Journal of Modern History, vol. 56 (1984), p. 273

.Friedrich, «The Continental Tradition,» p. 132 (127)

E. N. Anderson and P. R. Anderson, Political Institutions and Social (128) Change in Continental Europe in the Nineteenth Century (Berkeley: University of California Press, 1967); A. Dunsire, Administration: The .Word and the Science (New York: John Wiley & Sons, 1973)

J. A. Morone, The Democratic Wish: Popular Participation and the (129) Limits of American Government, reviewed ed. (New Haven: Yale .University Press, 1998 [1990])

.Barker, The Development, p. 13 (130)

.Ibid (131)

.Ibid., pp 13-14 (132)

.Merkle, Management, p. 144 (133)

(134) Lindenfeld, The Practical Imagination, p. 91.
(135) Friedrich, «The Continental Tradition,» p. 133.
(136) Anderson and Anderson, Political Institutions.
(137) M. Albrow, Bureaucracy (New York: Praeger Publishers, 1970).
(138) Ibid., p. 30.
(139) Anderson and Anderson, Political Institutions, p. 184.
(140) مقتبس من المصدر نفسه، ص 184.
(141) C. J. Friedrich and T. Cole, Responsible Bureaucracy (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1932).
(142) Raadschelders and Rutgers, «The Waxing and Waning».
(143) Lindenfeld, The Practical Imagination, p. 201.
(144) Ibid., p. 201.
(145) Ibid.
(146) Barker, The Development.
(147) K. König, «Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration,» in: W. J. M. Kickert (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), p. 217.
(148) B. G. Peters, «A North American Perspective on Administrative Modernisation in Europe,» in: W. J. M. Kickert (ed.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), pp. 251-266.
(149) Barker, The Development, p. 29;
مقتبس من Pollard في:
J. E. E. D. Acton et al., Cambridge Modern History (New York: Macmillan, 1910-1912), pp. 10, 353.
(150) Barker, The Development, p. 31.
(151) Merkle, Management, p. 40.
(152) Ibid., p. 209.
(153) Hood and Jackson, Administrative, p. 141.
(154) L. D. White, «The British Civil Service,» in: L. D. White et al. (eds.), Civil Service Abroad: Great Britain, Canada, France, Germany (New York: McGraw Hill, 1935), pp. 1-54.
(155) Dunsire, Administration.
(156) مقتبس من:
Albrow, Bureaucracy, p. 22.
(157) Ibid.

.Ibid., p. 26 (158)
.«White, «The British (159)
.Merkle, Management, p. 209 (160)
.Dunsire, Administration, p. 57 (161)
R. J. Stillman II, «The Changing Patterns of Public Administration (162) Theory in America,» in: J. A. Uveges Jun (ed.), Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective (New York: Marcel .Dekker, 1982), p. 6
J. A. Rohr, Civil Servants and their Constitutions (Lawrence, KS: (163) .University Press of Kansas, 2002)
Stillman, «The Changing Patterns»; D. F. Kettl, The Transformation (164) of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century .(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002)
A. Lincoln, «An Address Before the Young Men's Lyceum of (165) Springfield, Illinois,» (1838), accessed on 01/2004, at: https://goo.gl/guF6pL; J. Story, A Familiar Exposition of the Constitution of .the United States (Boston: Marsh, Capen, Lyon, and Webb, 1840)
F. J. Goodnow, Politics and Administration: A Study in Government (166) .(New York: The Macmillan Company, 1900), pp. 97-98
.«Mosher, «Introduction (167)
Minogue, Polidano and Hulme (eds.), Beyond the New Public (168) .Management
.Waldo, «Public Management Research,» p. 64 (169)
Dunsire, Administration; W. J. M. Kickert, «Public Management in (170) the United States and Europe,» in: (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe (Cheltenham, UK: Edward .Elgar, 1997), pp. 15-38
.F. Rugge, Personal communication, 2004 (171)
.Lepawsky, Administration (172)
.«Mosher, «Introduction»; Kickert, «Public Management (173)
D. Carpenter, The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, (174) Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928 .(Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 41
.Kickert, «Public Management,» p. 19 (175)
G. Caiden, «In Search of an Apolitical Science of American Public (176) Administration,» in: J. Rabin and J. S. Bowman (eds.), Politics and

Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration .(New York: Marcel Dekker, 1984), p. 53

.Dunsire, Administration, p. 94 (177)

A. H. Church, Science and Practice of Management (New York: The (178) .Engineering Magazine Co, 1914), p. iv

.Dunsire, Administration, p. 93 (179)

Hood and Jackson, Administrative, p. 135; Dunsire, Administration; (180) .Merkle, Management

President's Committee On Administrative Management (PCAM), (181) Report of the Committee with Studies of Administrative Management in the Federal Government (Washington, DC: US Government Printing Office, .1937)

.Hood and Jackson, Administrative, p. 136 (182)

.Ibid., pp. 136-137 (183)

.Ibid., p. 142 (184)

L. Gulick and L. F. Urwick (eds.), Papers on the Science of (185) .Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937)

.Dunsire, Administration (186)

H. Finer. «Administrative Responsibility in Democratic (187) Government,» Public Administration Review, vol. 1, no. 4 (1940), pp. 335-.350

C. J. Friedrich, «Public Policy and the Nature of Administrative (188) Responsibility,» in: C. J. Friedrich and E. S. Mason (eds.), Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University 1940 (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940), pp. 3-.24

E. P. Herring, Public Administration and the Public Interest (New (189) .York: McGraw-Hill, 1936)

C. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, MA: (190) .Harvard University Press, 1938)

V. Ostrom, The Intellectual Crisis in Public Administration, reviewed (191) .ed. (University, AL: University of Alabama Press, 1989 [1973])

L. E. Lynn Jr., «The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What (192) Traditional Public Administration Really Stood for,» Public Administration .Review, vol. 61, no. 2 (2001), pp. 144-160

R. A. Dahl, «The Science of Public Administration: Three Problems,» (193) .Public Administration Review, vol. 7, no. 1 (1947), pp. 1-11

(194) H. A. Simon, Public Administration (New York: Knopf, 1950).

(195) D. Waldo, The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration (New York: The Ronald Press, 1948).

(196) H. G. Frederickson, «Toward a New Public Administration,» in: Frank Marini (ed.), Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective (Scranton, PA: Chandler, 1971); G. L. Wamsley et al., Refounding Public Administration (Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990).

(197) Peters, «A North American».

(198) J. D. Aberbach, R. D. Putnam and B. A. Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), p. 243.

(199) L. E. Lynn Jr., Public Management as Art, Science, and Profession (Chatham, NJ: Chatham House, 1996).

(200) M. H. Moore, «A Conception of Public Management,» in: Teaching Public Management (Boston: Boston College, 1984), p. 3.

(201) E. Bardach, «From Practitioner Wisdom to Scholarly Knowledge and Back Again,» Journal of Policy Analysis and Management, vol. 7, no. 1 (1987), pp. 188-199.

(202) ينظر:

Kettl, The Transformation of Governance.

(203) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Addison Wesley, 1992).

(204) T. J. Peters and R. H. Jun Waterman, In Search of Excellence: Lessons from America’s Best-Run Companies (New York: Harper & Row, 1982).

(205) Peters, «A North American,» p. 255.

(206) Aucoin, «Administrative Reform»; Pollit, Managerialism; Kickert, «Public Management».

(207) Kickert, «Public Management».

(208) M. Crozier and E. Friedberg, Actors and Systems: The Politics of Collective Action (Chicago: University of Chicago Press, 1980).

(209) Aucoin, «Administrative Reform,» p. 118.

(210) Pollit and Bouckaert, Public Management Reform.

(211) Aucoin, «Administrative Reform».

(212) Pollit, Managerialism.

(213) J.-E. Lane, «Economic Organization Theory and Public Management,» in: K. Eliassen and J. Kooiman (eds.), Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience (London: Sage, 1993), pp. 73-83.

(214) L. Metcalfe and S. Richards, «Evolving Public Management Cultures,» in: K. Eliassen and J. Kooiman (eds.), Managing Public Organizations. Lessons from Contem-porary European Experience (London: Sage, 1993), p. 115.

(215) König, «Entrepreneurial Management,» p. 226.

(216) Ibid., p. 228.

(217) Aucoin, «Administrative Reform,» p. 119.

(218) C. Hood, «A Public Management for All Seasons,» Public Administration, vol. 69 (1991), pp. 13-19.

(219) Pollit, Managerialism; Hood and Jackson, Administrative; Kickert, «Public Management».

(220) König, «Entrepreneurial Management,» p. 219.

(221) Ibid., p. 226.

(222) Minogue, Polidano and Hulme (eds.), Beyond the New Public Management.

(223) König, «Entrepreneurial Management,» p. 213.

(224) C. Pollit,»Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform,» Public Management Review, vol. 4, no. 1 (2002), pp. 471-492.

(225) L. E. Lynn Jr., «The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View,» International Public Management Journal, vol. 1, no. 1 (1997),

أعيدت طباعته في:

L. R. Jones and Kuno Schedler (eds.), International Perspectives on the New Public Management (Greenwich, CT: JAI Press, 1997); L. E. Lynn Jr., «Globalization and Administrative Reform: What is Happening in Theory?,» Public Management Review, vol. 3, no. 1 (2001a), pp. 191-208.

(226) L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Macmillan, 1926), p. 4.

(227) W. Jann, «Public Management Reform in Germany: A Revolution without a Theory?,» in: W. J. M. Kickert (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), p. 94.

.Raadschelders and Rutger, «The Waxing and Waning,» p. 30 (228)

P. Aucoin and R. Neintzman, «The Dialectics of Accountability for (229) Performance in Public Management Reform,» International Review of .Administrative Sciences, vol. 66 (2000), pp. 46

F. W. Riggs, «Modernity and Bureaucracy,» Public Administration (230) .Review, vol. 5, no. 4 (1997), p. 350

S. Lee and R. Woodward, «Implementing the Third Way: The (231) Delivery of Public Services under the Blair Government,» Public Money & .Management (October-December 2002), p. 54

.König, «Entrepreneurial Management,» p. 219 (232)

.Ibid (233)

E. C. Page, Political Authority and Bureaucratic Power: A (234) .Comparative Analysis (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheal, 1992)

F. W. Riggs, «Presidentialism versus Parliamentarism: Implications (235) for Representativeness and Legitimacy,» International Political Science Review, vol. 18, no. 3 (1997b), p. 274; R. J. Stillman, II, «American versus European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?,» in: W. J. M. Kickert and R. J. Stillman II (eds.), The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States .(Cheltenham: Edward Elgar, 2000), pp. 247-260

.«Jann, «Public Management Reform (236)

.König, «Entrepreneurial Management»; Rohr, Civil Servants (237)

.«Stillman, «American versus European (238)

الفصل الثالث: البيروقراطية في القرن الحادي والعشرين ...... كينث ج. ماير - غريغوري تشارلز هيل

على الرغم من أن عددًا كبيرًا من الخبراء يدعون زوال البيروقراطية [239]، فإننا في هذا البحث سنحاول إثبات أن البيروقراطية لن تبقى قائمة فحسب في القرن الحادي والعشرين لا بل سوف تزدهر أيضًا. وترتكز حجتنا على أن المهمات الكبيرة التي يجب على الحكومة أن تؤديها - الدفاع الوطني، ونظام الرفاه الاجتماعي، والمراقبة السياسية للاقتصاد وغيرها - ستبقى هي الوظائف الأساسية للحكومات في القرن الحادي والعشرين، وأن البيروقراطيات العامة، وقد تكون الخاصة، ستظل هي الطريقة الأكثر فاعلية لتنفيذ هذه المهمات. فقد تجاوزت البيروقراطية دعوات كثيرة حول زوالها من قبل [240]. وسيواجه الجهد الحالي للتغلب عليها المصير نفسه. وفي هذا البحث سنعرّف البيروقراطية بإيجاز ثم سنشرح ستة تحديات تواجهها بعضها فكريٌّ، وبعضها الآخر يتمثل في جهد الإصلاح الحقيقي في عدد من البلدان.

أولًا: تعريف البيروقراطية

تشير الكتابات الحالية عن البيروقراطية إلى وجود تعريفين لها متناقضين بصورة كبيرة. يحاول أنصار الإصلاح الإداري تعريف البيروقراطية بسلسلة من الأفكار النمطية. ووفقًا لما يقوله جريسات [241]: «إن الآراء المتفق عليها تعتبر أن البيروقراطية ملتزمة بالمبادئ العامة وتسعى إلى تقنين العمل وترتيبه بشكل روتيني، ولذلك فهي غير مرنة وتقاوم التغيير في إدارة المؤسسات العامة». ومن هذا المنظور، فإن البيروقراطية بطيئة وغير ملائمة ومضيعة للوقت. ومن اللافت أن هذا التعريف يلقى قبولًا في الأدبيات المتعلقة بالموضوع من دون أدلة تجريبية باستثناء بعض الأدلة الشخصية العابرة [242]. فإذا قبلنا هذا التعريف للبيروقراطية، فإن الحاجة الطبيعية إلى التخلص منها لا تحتاج إلى إثبات. وحينئذٍ، ينبغي على أتباع هذا التعريف أن يفسروا لماذا بقيت بعض المؤسسات التي كان أداؤها ضعيفًا مستمرة في المجتمعات الحديثة كلها. وفي أفضل الحالات، فإن هذه التفسيرات تركز على البيروقراطيين الذين يبحثون عن تأمين إيجاراتهم وزيادة الميزانية إلى أقصى حد ممكن لأنهم يتآمرون لاستغلال الدولة لمصالحهم الخاصة [243]. وفي أي حال، ليست هناك أدلة تجريبية تدعم هذا السلوك [244].

هناك تعريف آخر قد يكون أفضل من التعريف السابق الذي يعتمد على النمطية يتمثل في اعتبار البيروقراطية شكلًا تنظيميًا تجريبيًا وتحديد ما إذا كان لهذا الشكل من التنظيم أي ميزات تجعله يتفوق على النماذج التنظيمية الأخرى. وعندما نُعرف البيروقراطية، لا بدّ لنا من الرجوع إلى مصادر موثوقة كما العالم الشهير ماكس فيبر [245] الذي عرّف البيروقراطية بعبارات شكلية وبنيوية. وفي ما يأتي ميزات البيروقراطية: 1. نطاقات قضائية رسمية ومحددة تضبطها القواعد والقوانين والأنظمة.

2. مبدأ الهرمية حيث الهيكليات مبنية على العلاقة بين الرئيس والمرؤوس.

3. اعتماد إدارة المكتب على الملفات المكتوبة.

4. شغل المناصب يكون على أساس الخبرة والتدريب.

5. تعيين بدوام كامل للموظفين حيث تدفع لهم مرتبات ويمكنهم أن يعدوا الوظيفة مهنة دائمة.

6. اعتماد إدارة المكتب على قواعد عامة ثابتة ويمكن تعلمها.

من الممكن تطبيق تعريف فيبر العائد للقرن التاسع عشر في الحكومات الجديدة في القرن الحادي والعشرين باستثناء عنصر واحد فقط [246]، وهو ضرورة وجود وثائق أو ملفات مكتوبة لتوجيه إدارة البرامج. وقد تجاوزت التكنولوجيا الكتابة على الورق، فأصبحت معظم الوثائق تحفظ إلكترونيًا. تؤدي الملفات الإلكترونية والملفات الورقية الوظيفة نفسها، مع أن الانتقال السيئ من الوثائق الورقية إلى الإلكترونية قد يسبب مشكلات تنظيمية صعبة [247].

وفي البداية، ينبغي لنا أن نذكر أن تعريف فيبر للبيروقراطية لا ينطبق بالتحديد على القطاع الخاص، حيث كانت الكنيسة الكاثوليكية، وهي مؤسسة غير ربحية، الطراز الأساس للبيروقراطية لديه.

كلما أردنا الغوص في التحديات المعاصرة للبيروقراطية، ينبغي علينا أن نأخذ هذه الخصائص الست في الاعتبار. إن بعض هذه التحديات للبيروقراطية فكرية لا تقع إلا في عالم الأكاديميا، وبعضها عملية تحدث في الحوارات السياسية التي تشكل توجه الحكومات وأنظمة الحكم.

ثانيًا: تحدي السياسة

تُصنع البيروقراطيات في بوتقة السياسة، والقرار في إيجاد هكذا هيكليات واستمرارها، سواء أكان مقصودًا أم غير مقصود، يتخذه رجال السياسة المشاركين في عملية الحكم. ونحن نفترض هنا أن الحكم الديمقراطي الحديث يتطلب جهازًا بيروقراطيًا مساعدًا لأن البيروقراطية الفعالة والكفوءة فحسب هي وحدها القادرة على توليد الطاقة الفائضة لاستيعاب تكاليف العمليات والقرارات التي تشتمل عليها الديمقراطية [248]. فمن غير الممكن أن تستطيع الأمة غير القادرة على إطعام مواطنيها وتعليمهم أن تدعم ديمقراطية فاعلة. وتظهر هذه الضرورة الفاعلة عمليًا بأشكال متعددة.

إن العلاقة بين البيروقراطية ومؤسسات الحكم المنتخبة (غالبًا ما تسمى خطأ «السياسية») تؤثر في الأنظمة البيروقراطية وتحدد نطاق نشاطها وتوجد ضغوطًا لضبط البيروقراطية والحد منها. يدعي هود [(249)] أن المزج بين مؤسسات سياسية مختلفة يؤدي إلى صفقات ضمنية مع البيروقراطية، الأمر الذي يحدد مسؤولياتها ونطاق عملها. تختلف الأنظمة السياسية من حيث مدى تركز السلطة السياسية فيها وعمليات اتخاذ القرار. فتكون بعض الأنظمة مركزية جدًا وبحكومة واحدة، وبعضها الآخر لامركزي بحكومات شبه مستقلة ذاتيًا تمارس السلطة في إطار أنظمة سياسية مجزأة. وتكون السلطة في الأنظمة المركزية (مثل بريطانيا وفرنسا) حقيقة حياتية مقبولة، ويكون دور البيروقراطية في تثبيت سلطة الدولة واستمرارها معروف ومقبول بصورة عامة [(250)]. وإضافة إلى المكانة العالية التي يتمتع بها البيروقراطيون في هذه الدول، تُعد البيروقراطية أداة النظام الجمهوري للبحث عن المساواة وغيرها من القيم الأساسية [(251)]. وتقدم هذه الدول «عقدًا» أوضح مع البيروقراطية عبر كونها أكثر دقة في تحديد الأدوار السياسية وقبول فكرة حرية التصرف بين البيروقراطيين المحترفين [(252)]. وقد تكون هناك أصوات تنادي بإلغاء البيروقراطية في هذه الدول ولكنها لن تجد أذنًا صاغية لأن السياسيين يدركون أن إلغاء البيروقراطية سيحد من قدراتهم على العمل وسيقوض السياسات التي يدعمونها. فقد قامت فرنسا، على سبيل المثال، بزيادة حجم البيروقراطية فيها بنسبة 25 في المئة في الأعوام الخمسة عشر الماضية [(253)].
إن الأنظمة السياسية المجزأة تخلق بيئة مختلفة للبيروقراطية نظرًا إلى عدم قدرة أي مؤسسة سياسية على إيجاد إجماع كافٍ لعقد صفقة دائمة مع الخدمة المدنية [(254)]. وفي بعض الحالات، يمكن التغلب على التجزئة الشكلية للسلطات عبر إيجاد مؤسسات بديلة كالأحزاب السياسية القوية أو عمليات اتخاذ القرار في التعاونيات. وفي الأنظمة المجزأة حيث تعجز المؤسسات المنتخبة عن تحديد دور معين للبيروقراطية، تتحول هذه البيروقراطية إلى مؤسسة سياسية تسعى إلى تجميع القوى السياسية لدعم السياسات وتنفيذها. ومن الأمثلة المعروفة على الأنظمة السياسية المجزأة التي أخفقت في توفير الإجماع السياسي لإيجاد علاقة مع البيروقراطية نجد الولايات المتحدة الأميركية [(255)]. ولأن المؤسسات الرسمية للحكومة لا تستطيع إيجاد سلطة مركزية تحدد الغايات السياسية، فإن البيروقراطية تتولى مسؤولية حشد الدعم لرسالتها من الأسفل إلى الأعلى بدلًا من أن يكون الدعم من خلال عقد بين المدير والعامل مع الفروع السياسية. وفي هذه الحال يتمّ النظر إلى البيروقراطية على أنها منافسة للسلطة السياسية، ويدرك السياسيون أن الترشح للانتخابات من خلال حملات في مواجهة البيروقراطية تعد استراتيجية سياسية ممكنة. وفي مثل هذه الأنظمة، تلقى النداءات لإلغاء البيروقراطية آذانًا صاغية. ومن السخرية أن في مثل هذه الأنظمة اللامركزية كما هو الحال

في الولايات المتحدة، فإن العناصر الأساسية السياسية تتهرب وتعجز عن تحديد الأهداف السياسية للبيروقراطية. ويؤدي هذا التهرب إلى هجوم سياسي على البيروقراطية، وفي الوقت ذاته يخلق حافزًا للبيروقراطيات لتوليد الدعم السياسي لنفسها. وبدلًا من زيادة الرقابة السياسية على البيروقراطية، فإن هذه العملية تخفف الضغط لأن البيروقراطية توفر لنفسها الشرعية السياسية الذاتية.

إن تحدي السياسة أكثر من مجرد الاستثنائية الأميركية (أو الإنكليزية إذا أخذنا في الحسبان أستراليا ونيوزيلندا) بسبب الجهد الأخير لتشكيل هيكليات الديمقراطية. استطاعت الدول غير الأوروبية أن تحجم حكوماتها وتجعلها غير مركزية وحولتها إلى حكومات عملية من خلال الضغوط السياسية الدولية والضغط الاقتصادي المباشر عبر صندوق النقد الدولي. ونستطيع القول إن الديمقراطية تقدمت، وبخاصة في الديمقراطيات الوليدة في أميركا اللاتينية، عبر إعطاء المزيد من السلطة للحكومات القريبة من الشعب خصوصًا الحكومات المحلية [256]. والحجة هي أن من خلال الحكومات المحلية المجزأة، والتي تلبي كل منها مجموعة مميزة من الخدمات، يستطيع المواطنون الأفراد أن يصوتوا بأقدامهم لاختيار الجماعة التي تلبي رغباتهم من حيث الضرائب والخدمات [257]. على الرغم من ذلك، فإن هذه الحجة تتضمن ضمنًا فكرة أن للحكومات المحلية قدرة على تقديم خدمات فعالة أو يمكنها شراؤها من القطاع الخاص. ومن دون هذه القدرة، فإن اللامركزية قد تجلب الفساد وعدم الرضى، وحينئذ تؤدي إلى خفض الدعم للديمقراطية. إن بناء هذه القدرة في نظام يحتقر البيروقراطية ويفتقر إلى نظام السوق التنافسية لتوفير خدمات الحكومة المحلية قد يبدو مستحيلًا.

إن الاتفاق الفاعل بين السياسة والبيروقراطية، الذي يشكل بدوره تحديًا للبيروقراطية من حيث الشرعية يؤثر أيضًا في قدرة البيروقراطيات على التعامل مع كل واحد من التحديات الخمسة الأخرى التي تواجه البيروقراطية في القرن الحادي والعشرين. وهو يقرر مدى قوة الضغط لإلغاء البيروقراطية أو للحدِّ منها، ويؤثر في مدى مطالبة السياسيين الواقعيين بالإصلاحات في الحكومة. إن فكرة خلو القرن الحادي والعشرين من البيروقراطية فكرة ممكنة في بعض الأنظمة السياسية فحسب. وحتى في تلك الأنظمة، فإن هذه الفكرة تزدهر لأن تطبيقات الحكم لا تعطى الاهتمام الكافي.

ثالثًا: الإدارة العامة الجديدة

إن الإدارة العامة الجديدة تتحدى البيروقراطية وتعززها في الوقت نفسه [258]. يسعى أحد أجنحة الإدارة العامة الجديدة إلى إلغاء الحكومة وبالتالي البيروقراطية الحكومية، وذلك عبر نقل أكبر قدر ممكن من وظائف الحكومة إلى القطاعِ الخاص [259]. وحينئذ تصبح المؤسسات الحكومية مجرد إداريين

بالتعاقد بدلًا من كونهم أشخاصًا يقدمون خدمات، وما يساعد في هذا التوجه كون البيروقراطيات الخاصة أكثر كفاءة من البيروقراطيات الحكومية (ما زالت هذه المسألة مفتوحة للنقاش على الرغم من كثرة البحوث في هذا الموضوع) [(260)]. وفي هذا المشهد ينخفض التوظيف الحكومي على الرغم من أن عددًا أكبر من الناس يعملون بشكل غير مباشر مع الحكومة عبر التعاقد [(261)].

هناك اتجاهان منفصلان للإدارة العامة المناهضة للبيروقراطية: أنموذج ويستمنستر (Westminster model) والأنموذج الأميركي [(262)]. يبدأ أنموذج ويستمنستر، المسمى هكذا نسبة إلى المملكة المتحدة ولكنه يمارس أيضًا في أستراليا ونيوزيلندا، بسؤال أساس: ماذا يجب أن يكون الدور الصحيح للحكومة ونطاقها (وهذا يشكل منطلق المالية العامة)؟ وبعد أن يحدد حجم الحكومة ووظائفها الأساسية، تستطيع الحكومة حينئذ وضع أولويات لخفض البيروقراطية الحكومية عبر الاستغناء عن أولئك الذين لا يتلاءمون مع الوظيفة المحددة. فعلى سبيل المثال، قررت بريطانيا أن تشغيل نظام الهاتف ليس من واجبات الحكومة، الأمر الذي أدى إلى بيع شركة الاتصالات البريطانية [(263)].

إن الأنموذج الأميركي للإدارة العامة الجديدة يفتقر إلى هذه الوحدة والتكامل، ولكنه يعمل على التخلص من الوظائف الحكومية بالتعاقد مع جهات أخرى لتنفيذها [(264)]. فعلى سبيل المثال، لا نجد في الحوارات الدورية حول السياسة الزراعية في أميركا السؤال حول لماذا تدعم الحكومة مزارعي القمح ولا تدعم منتجي فول الصويا؟ فضلًا عن التساؤل عمّا إذا كان دعم الزراعة من وظائف الحكومة أم لا. ونتيجة ذلك، فإن الافتقار إلى الخطة العامة يعني أن الحكومات الأميركية غالبًا ما تخفض الضرائب من دون التفكير في البرامج التي يجب خفضها أو تنادي بالخصخصة من دون تحديد ما إذا كانت هناك مؤسسات كافية في القطاع الخاص لخلق سوق تنافسية. والنتيجة هي تطور مقاربة غير منسجمة بشأن حجم الحكومة وسياسة مالية متقلبة.

أما الجناح الثاني للإدارة العامة الجديدة فيسعى إلى تحرير المديرين البيروقراطيين من القواعد والقيود التي يواجهها المديرون في الحكومة. إن الهدف الثاني للإدارة الجديدة يسعى إلى تحرير المديرين في الحكومة. وهذا الهدف الثاني للإدارة الجديدة غير متناسق وغالبًا ما يشتمل على شيء من التناقض مقارنة بالهدف الأول. إن تحرير المديرين في الحكومة يتطلب القدرة على الفعل ولكن تحجيم الحكومة يضعف هذه القدرة [(265)]. وجد أوتول [(266)] في دراسته حول تعاقد الحكومة مع شركات خاصة لمعالجة المياه العادمة أن المدن التي تتعاقد على هذه المهمات تفقد القدرة على استرجاعها إذا لم تنجح ترتيبات العقود الخاصة. وبالمثل وجد دورانت [(267)] أن خفض الميزانية في مؤسسات الموارد الطبيعية من قبل إدارة ريغان منعت تلك الإدارة من تنفيذ التغييرات في سياستها. وحتى لو احتفظت المنظمات الخاصة بقدرتها نيابة

عن الحكومة، فإن الأهداف المختلفة لمؤسسات القطاع الخاص تجعل القدرة في متابعة تحقيق أهداف الحكومة أقل مرونة وأقل فائدة ممّا كانت عليه سابقًا. إن خصخصة وظائف الحكومة تضعف قدرة الحكومة من جانب آخر حيث يمكن أن تزيد من الفساد وقد تؤدي إلى فقدان المواطن ثقته في جهد الحكومة. ففي الولايات المتحدة، إن برامج الحكومة الاتحادية التي تعتمد كثيرًا على القطاع الخاص في تنفيذها هي أكثر فسادًا من البرامج التي تنفذها البيروقراطيات الحكومية [268]. ومن تناقضات الإدارة العامة الجديدة أن سعيها لتخليص نفسها من البيروقراطيات الحكومية غير الحساسة يجعل بيروقراطيات القطاع الخاص التي تصعب مساءلتها تحل محلها.

يكون الأنموذج التحريري للإدارة العامة الجديدة عادة مصحوبًا بوضع مؤشرات ومعايير للأداء، مع فكرة أن المديرين العامين أحرار في تصرفاتهم ولكنهم يُسألون عن نتائج أعمالهم. لقد خلص هال وهولت وبيرتشيس [269] في دراستهم لتقويم المعايير في الوحدات الإدارية البريطانية الخاصة بتنفيذ بعض الوظائف التنفيذية للحكومة إلى القول بأن هذه الممارسة تولد نظام مساءلة ضيق يُنتج أرقامًا ولا يؤدي بالضرورة إلى أداء أفضل [270]. حينئذ فإن نقل مسؤولية تحقيق الأهداف هو النتيجة المتوقعة حيث تؤدي أنظمة التدقيق البيروقراطية إلى إجراءات روتينية للإداريين المحليين. إن انخفاض البيروقراطية في دوائر تقديم الخدمة يحوّل الأمر إلى مؤسسات التدقيق ومؤسسات الرقابة من دون أن ينخفض مستوى البيروقراطية في النظام ككل [271].

إن تحدي الإدارة العامة الجديدة البيروقراطية سوف يستبدل البيروقراطية من خلال إداريين يعملون بالتعاقد. وهؤلاء سوف يعملون على إبدال البيروقراطيات الخاصة بالبيروقراطيات العامة، وحينئذٍ يصبح من الصعب الرقابة على المؤسسات والإشراف عليها. وعلاوة على ذلك، فإن تجريد الحكومة من وظائفها واستبدال تلك الوظائف بالعمليات العادية للإدارة التعاقدية هو أمر لا يجتذب إليه الأفراد المبدعين أصحاب المبادرة الذين تطمح الإدارة العامة الجديدة في استخدامهم. وباختصار، فإن تحدي الإدارة العامة الجديدة للبيروقراطية لا يشكل تحديًا على الإطلاق.

رابعًا: تحدي ما بعد الحداثة

تعد البيروقراطية أداة للعقلانية حيث تسعى إلى ترتيب العمليات وإنتاج النتائج بوسائل منتظمة قابلة للتحليل المنتظم. ولأن الإنتاج العلمي في ما بعد الحداثة يعد، إلى حد كبير، ردة فعل على عقلانية الفلسفة الوضعية، فإنه يتضمن منطقيًا اعتبار البيروقراطية في نطاق اختصاصه [272]. فعلى سبيل المثال، يبدأ دينهارت [273] تقويمه للبيروقراطية بدحض التمييز الوضعي بين الحقائق والقيم ثم ينتقل إلى نقد البيروقراطية. ومع أن ما بعد الحداثيين يتباينون على نطاق

واسع في الآراء فإنهم يَتحِدون فحسب في علاقتهم الزائلة مع «الحداثة»، وهم غالبًا ما يدافعون عن سلسلة الإصلاحات نفسها لمواجهة مشكلة البيروقراطية - اللامركزية ومشاركة أكبر ومؤسسات ترتكز على العملاء.

وفق منظور دينهارت، إذا لم ينجح التمييز بين الحقائق والقيمة، ينبغي على المرء حينئذٍ البحث في مصدر آخر للمعرفة عن المؤسسات وكيفية إدارتها [(274)]. ومن وجهة نظره، فإن العقلانية المؤسساتية قد تمّ استبدالها بالفهم الفردي المرتبط بالأفعال الفردية. وفي هذه الحالة تصبح وجهات النظر كلها ذاتية ولا تسيطر واحدة على أخرى. وفي هذا المنظور فإن العقل يعمل من خلال التفكير الجدلي في محاولة لفهم الأنماط الدينامية لحياة المؤسسات. «إن هذه الطريقة» وفق ما يؤكد دينهارت [(275)] «قد تكشف عن تناقضات متأصلة في المؤسسات الهرمية».

تعود بعض جذور عمليات النقد ما بعد الحداثوية للبيروقراطية إلى مدرسة العلاقات الإنسانية في نظرية المؤسسات، وهي طريقة ناقدة لطريقة فيبر وأتباعه الشكلية البنيوية. فعلى سبيل المثال، ينتقد هارمون [(276)] البيروقراطية من حيث تطورها التنظيمي، وهي نظرية مؤسسية تطبيقية تركز على التغيير المؤسساتي بوسائل غير بنيوية. ويؤدي التركيز على الجانب الشكلي للمؤسسة بشكل طبيعي جدًا إلى رفض «البيروقراطية» باتجاه المطالبة بالمزيد من المسار المؤسساتي التشاركي واللامركزي. كما أن المقاربات ما بعد الحداثوية تنظر إلى الحدود التنظيمية بشيء من الريبة والشك، وتسعى إلى دمج العملاء في المؤسسة [(277)]. ولا يتدخل العملاء في منتجات المؤسسة فحسب، بل في عملية الإنتاج الفعلية للمؤسسة أيضًا.

تستطيع البيروقراطية أن توجه حججًا مضادة عديدة لتحدي وجهات نظر ما بعد الحداثوية في المؤسسات. أولًا، من أهم ميزات بيروقراطية ما بعد الحداثة سعيها لجعل المؤسسة موجهة نحو العميل، لا مرتكزة على البيروقراطية. والتهمة هنا بالأساس هي أن البيروقراطيات تخدم نفسها وتجعل حياة البيروقراطيين أسهل بدلًا من خدمة العملاء [(278)]. إن التركيز على المؤسسات الموجَّهة نحو العملاء والذي يشبه تركيز الإدارة العامة الجديدة على البيروقراطية الموجَّهة نحو العملاء، يعكس جذور ما بعد الحداثة في بيروقراطيات الرعاية الاجتماعية. ويستثنى من هذا الجانب أي اعتراف ببعض من أكثر البيروقراطيات الكلاسيكية غير ما بعد الحداثوية المتمحورة حول العملاء مثل وزارة الزراعة الأميركية أو وزارتي الصناعة والتجارة اليابانيتين. وهذه الدوائر في آن تتمحور حول العملاء والنخبة مستخدمة تقنيات «ما بعد حداثوية» بلا شك من أجل تحقيق أهداف غير ما بعد حداثوية. وفي الواقع، تكون المؤسسات الموجَّهة نحو العملاء ممكنة فحسب عندما يكون البناء الاجتماعي لقطاع العملاء إيجابيًا [(279)]. وفي كثير من الحالات تعمل وجهات نظر عامة غير قابلة للتغيير على تعزيز المجرمين وبعض الأعمال والمستفيدين من

خدمات الرعاية الاجتماعية والبنى الاجتماعية السلبية. وفي هذه الجوانب ينبغي أن يفصل بين البيروقراطيات والعملاء، حيث تتمثل رسالتها في إخضاع العملاء لا خدمتهم. إن ما بعد الحداثة لا تعترف بهذه الحقائق السياسية، ويعكس البناء الاجتماعي السلطة السياسية للمصالح القوية وليس مجرد نزوات بيروقراطية.
ثانيًا، تحدّت إحدى حركات ما بعد الحداثة، وهي النقد النسوي للبيروقراطية، مباشرة فكرة التسلسل الوظيفي التي تميز البيروقراطية [(280)]. وهذا التسلسل يجبر النساء على تبني دور المدافع عن المؤسسة إذا أردن النجاح فيها، وفي هذه العملية فإن هوية المرأة كامرأة تختفي تحت هويتها كبيروقراطية [(281)]. ويكمن الحل، وفقًا للنظرية النسوية، في إعادة هيكلة البيروقراطيات وجعلها منظمات لامركزية غير طبقية تعمل وفقًا لمعايير الإجماع. ولكن البيروقراطية النسوية المثالية تصطدم بممارسة المديرات من النساء اللاتي يترأسن المؤسسات. وقد وجد نيكولسن - كروتي وماير [(282)] في دراستهما لسلوك مديرات المدارس أنه يمكن وصف سلوكهن بالسياسي بدلًا من أن يكون لامركزيًا. ولاحظ الباحثان أن النساء في المراكز الإدارية العليا قد رفعن مستوى البيروقراطية في المؤسسة حتى يتمكن من السيطرة على المؤسسة وخاصة المؤسسات التي لا تحبذ أن تديرها امرأة. وممّا يدعم فكرة السلوك السياسي وليس النسوي في إدارة النساء للمؤسسات أن المديرات لم يرفعن مستوى البيروقراطية في المؤسسات التي تزيد فيها نسبة أشغال النساء لمناصب إدارية (حيث يعتبرن حليفات للمديرة)، وكلما زادت فترة قيادة المرأة للمؤسسة، ينخفض مستوى البيروقراطية فيها، وتنسجم هذه النتيجة مع فكرة أن هذه الاستراتيجيات كانت جهدًا موقتًا لغرض السيطرة وأنها ستنخفض عندما يحتل المؤيدون مراكز قيادية.
ثالثًا، تسعى حركة النقد ما بعد الحداثوي للبيروقراطية إلى الفصل بين شكل المؤسسة ووظيفتها. وحينئذٍ فهي تؤيد ما يشابه نظرية «الطريقة الوحيدة الأفضل» (one best way) لدى الإدارة العلمية القديمة في تصميم مسارات العمل وتنظيمه. ولكن كثيرين من أتباع نظرية المنظمة [(283)] يؤيدون الاتجاه المعاكس تمامًا الذي يتمثل في ضرورة إعادة هيكلة المنظمات في ضوء وظائفها ودرجة الاضطراب المحيط بها. وقد أظهرت دراسات جوان وودورد [(284)] الكلاسيكية للبنية التنظيمية أن أكثر البنى فاعلية تلائم أنماطًا واضحة وفقًا للبيئة التنظيمية وعملياتها الداخلية. وكانت بعض هذه البنى بيروقراطية بدرجة عالية، في حين أن بعضها الآخر لم يكن كذلك. كما أظهرت دراسات حديثة لبعض الجوانب التنظيمية مثل نطاق القيادة (المرتبطة مباشرة باللامركزية) أن هناك مستويات اختيارية للتسلسل الهيكلي الإداري في المؤسسات التربوية التي تعد نسبيًا غير بيروقراطية [(285)].

أخيرًا، قد تتضمن بيروقراطية ما بعد الحداثة بذور انقراضها باعتبارها نقدًا للبيروقرطية. وتعدّ مقاربات ما بعد الحداثة متناقضة تمامًا مع البحث التجريبي ما لم يكن ذلك البحث مرتكزًا على أساليب ذاتية من الصعب أن تنتقل من باحث إلى آخر. ونتيجة لذلك، تُتهم هذه المقاربة بتقديم أنماط بيروقراطية شأنها في ذلك شأن الإدارة العامة الجديدة، ولكنها تختلف عنها من حيث رفضها أي جهد لتحديد ما إذا كانت وجهات نظرها تمثل جزءًا مهمًا من العالم. وفي الأغلب يشير كل باحث في البيروقراطية إلى الجوانب غير الشكلية في المنظمة التي تسهل العمل البيروقراطي. ومن ناحية عملية، فمن المحتمل أن تكون البيروقراطية أقل تشددًا وغير قابلة للتغيير بصورة أقل مما هي عليه في خطاب ما بعد الحداثة (ولن نستطيع معرفة ذلك إذا اعتمدنا على ما بعد الحداثيين).

خامسًا: تحدي أنموذج الموَكِّل والوكيل

تعدّ نماذج الموكل والوكيل مضادة لنماذج ما بعد الحداثة، وحيث ترفض ما بعد الحداثة العقلانية والتحليل التجريبي، فإن نماذج الموكل والوكيل تعتمد عليهما. والفكرة الأساس التي ترتكز عليها نماذج الموكل والوكيل هي إمكان اختزال العلاقات كلها إلى شروط تعاقدية [(286)]. ويمكن اشتقاق مجموعة من المبادئ البسيطة اعتمادًا على عدد متواضع من الافتراضات بشأن الأفراد الفاعلين ذوي العلاقة. فقد أسست نماذج الموكل والوكيل أصلًا لوصف علاقات إرادية بين الأقران في تعاملاتهم شبه السوقية (استخدمت أساسًا لتوصيف العلاقة بين الطبيب والمريض وفي عمليات بيع السيارات المستعملة). ويعني أنموذج الموكل والوكيل قيام الوكيل بشراء شيء من الموكل، ولكن العملية تختلف عما يحدث فعلًا في السوق العادية من منافسة محضة بجانب واحد رئيس. فكما الحال في الأسواق الخاصة، فإن الأنموذج يفترض تعارض الأهداف (مثلًا: المريض يريد أن يشفى من مرضه والطبيب يسعى إلى زيادة دخله أو في الأقل زيادة أتعابه بقدر أكبر مما يريده المريض)، ولكن بخلاف هذه الأسواق، فإن الأنموذج يفترض وجود تنافر في المعلومات حيث يمتلك الوكيل معلومات متخصصة لا يمتلكها الموكل. وهذا الموقف يشكل دافعًا للموكل كي «يتهرب» ويبيع خدمات أكثر بسعر أعلى من السعر الفعلي المطلوب. ويكمن الحل في صوغ عقد لضبط مثل هذا التصرف قبل وقوع الحدث فعلًا [(287)]، أو الاستثمار في مراقبة الوكيل في أثناء تنفيذ العقد.

طوّر أنموذج الموكل والوكيل على قاعدة نظرية واسعة حيث جرب الباحثون جوانب عدة من البيروقراطية وعلاقاتها بالقادة السياسيين بعبارات الموكل والوكيل [(288)]. وهناك أيضًا كتابات كثيرة ودراسات تجريبية حول أنموذج الموكل والوكيل، ولكنها من الناحية العملية لا تستخدم الأنموذج بطريقة مهمة ولا تستخدمه لاشتقاق فرضيات بحثية [(289)].

إن تحدي نماذج الموكل والوكيل هو النزاع الذي لا تأبه له البيروقراطية كشكل من الأشكال التنظيمية، حيث تختزل العلاقات كلها إلى علاقات تعاقدية. ومع أن نماذج الموكل والوكيل نماذج أكاديمية محضة، إلا أنها تؤيد الإدارة العامة الجديدة. ففي نهاية المطاف، إذا لم تكن هناك حاجة إلى البيروقراطية كمفهوم فكري، لن يكون جهد الإدارة العامة الجديدة للتعاقد مع جهات أخرى لتنفيذ وظائفها والقيام بالتنفيذ بشكل شبيه بالسوق وغير هرمي أمرًا محمودًا.
على الرغم من تأثير هذه النماذج في الناحية الأكاديمية، فإنها تبقى غير مكتملة في ذلك المجال وغير مفيدة في المواقف العملية. أولًا، تفقد هذه النماذج الجانب غير الشكلي من البيروقراطية بتحويل العلاقات كلها إلى شروط تعاقدية، وهي العلاقات بين الأفراد التي تعتمد على الثقة والمشاعر. يعمل الوكلاء عادة على توفير ما يطلبه الموكل لأسباب معيارية أو لأن مطالب الموكل تقع في إطار ما يقبله الوكيل [(290)]. والأسئلة المهمة في هذا المجال هي: ما هي القيم التي تكمن في البيروقراطية، وما وجه الشبه بين تلك القيم وقيم المؤسسات المنتخبة وقيم الجمهور العام؟ ثانيًا: إن لغة نماذج الموكل والوكيل تمنع من استخدامها بتوسع، حيث يؤدي تعارض المصالح وتنافر المعلومات إلى التهرب، وهذا يعني أن الوكيل لن يكون فاعلًا. وفي حالات كثيرة تكمن المشكلة الحقيقية في أن الوكيل يعمل ويتصرف أكثر مما يريد الموكل. ثالثًا: إن أنموذج الموكل والوكيل يتجاهل عنصر الإجبار في البيروقراطيات. فقد صمم الأنموذج لدراسة العلاقات الإدارية بين الأشخاص المتساوين في الأوضاع الشبيهة بالسوق. وفي هذه الحالة، يطبق الأنموذج على العلاقات الإجبارية بين الأشخاص غير المتكافئين في مواقف لا تشبه أوضاع السوق. ومع أن العلاقات البيروقراطية تتضمن ما هو أبعد من الإجبار [(291)] تبقى البيروقراطيات في الحقيقة ترتيبًا للسلطة. إن فائدة نماذج الموكل والوكيل في هذه المواقف تبقى مثيره للجدل. وينطبق هذا الموقف على استعمال نماذج الموكل والوكيل لتوصيف العلاقات بين البيروقراطية والمؤسسات المنتخبة.

سادسًا: ظهور الشبكات

يشير عدد من الدراسات إلى أن الإدارة العامة غالبًا ما تتحقق من خلال شبكة الإداريين بدلًا من تحققها في نطاق البيروقراطية الهرمية [(292)]. والشبكة هي نمط مكون من وحدتين أو أكثر لا تندرج فيها العناصر الرئيسة كلها في تسلسل هرمي واحد [(293)]. ويتطلب نجاح البرنامج، في هذه السياقات، تنسيقًا وتعاونًا مع أطراف أخرى يكون للإداريين عليها سيطرة رسمية قليلة. وعادة يوجد الإداريون في الشبكات في بيروقراطيات مرتبطة بمنظمات أخرى خارج إطار السلطة الرسمية. ويلقى عديد من هذه الترتيبات الإدارية المعقدة تشجيعًا قويًا من صناع السياسة، ويظهر بعضها من خلال الاتفاقات المتبادلة

بين المنظمات أو الأفراد الذين يجدون مصالحهم المشتركة تتحقق بالعمل معًا بشكل منتظم [(294)].
قد تتضمن الأنظمة المرتبطة في شبكة واحدة مجموعة من: المؤسسات (أو أجزاء منها) الحكومية، وارتباطات بين وحدات من حكومات مختلفة، وروابط بين منظمات حكومية وشركات ربحية، وروابط عامة غير ربحية، إضافة إلى ترتيبات معقدة تشتمل على ارتباطات متعددة ضمن نمط أكبر. وتختلف الشبكات من حيث تعقيدها ابتداء من الثنائيات البسيطة إلى مجموعات معقدة قد تتضمن عشرات الوحدات [(295)]. وتصمم الشبكات عادة للتعامل مع «المشكلات المعقدة» التي لا تندرج تحت ولاية دولة منفردة أو التي لا يمكن تصنيفها في بيروقراطية واحدة لأسباب سياسية. ويحدث النوع الثاني عندما يرغب صناع السياسة في اتخاذ إجراءات ولكن يبقى بوسعهم إقصاء أنفسهم عن السياسات التي قد تتطور [(296)].
تشكل الشبكات تحديًا عمليًا للبيروقراطية إلى درجة أن صناع السياسة يصنعون شبكات بدلًا من بيروقراطيات لتقديم الخدمات العامة، ثم تخضع البيروقراطية كشكل من أشكال التنظيم إلى المساءلة [(297)]. وتفتقر الشبكات إلى إحدى الخصائص المميزة للتسلسل الهرمي وهي القدرة على تنفيذ الأداء. ويعتقد فيرلي وستين [(298)] أن الشبكات تقوض طبيعة التسلسل الهرمي لأنظمة ضبط الإدارة العامة الجديدة.
هناك أسباب عدة تحدد ما إذا كانت الشبكات ستحل مكان البيروقراطية بصفتها تعبيرًا عن تنظيم اختياري. أولًا: ما زال هناك عدد كبير من البرامج في ما يسمى البيروقراطيات التقليدية. فما زالت البيروقراطية هي التي تدير الدفاع الوطني على الرغم من تكوين وحدات مقاومة فردية لتجنب مشكلات البيروقراطية. كما أن تقديم مرتبات التقاعد وتنظيم الأعمال التجارية وتطبيق القوانين الجزائية وغيرها من الوظائف تظل ضمن حقل البيروقراطية.
ثانيًا، لعل الخبراء قد أساءوا فهم التحول إلى الشبكات. أجرى هال وأوتول [(299)] دراسة منتظمة للتشريع الأميركي ونظرا إلى النتاجات التشريعية في جلستين من جلسات الكونغرس كانت الأولى في الستينيات من القرن العشرين والأخرى في التسعينيات من القرن نفسه. وبدلًا من ملاحظة الزيادة في عدد العلاقات الشبكية المفروضة، لاحظ الباحثان أن تصميم البرنامج كان ثابتًا نسبيًا في ما يتعلق بخلق الشبكات. وتخلص نتائج هذه الدراسات إلى أن الشبكات ليست غير جديدة في تصميم البرنامج فحسب، بل إنها لا تستعمل لاستبعاد البيروقراطيات الرسمية أيضًا.
ثالثًا، الشبكات والبيروقراطيات لا ينفي وجود الواحدة منها الأخرى. فهناك عدد كبير من الشبكات التي تتكون «جزئيًا في الأقل» من بيروقراطيات فردية (وكثير منها ينتمي إلى القطاع العام وبعضها خاصة أو غير ربحي)، وهناك شبكة رئيسة في سياسة الصحة الإنجابية في أميركا تجمع بين عدد من دوائر الصحة

المحلية، وعدد من المؤسسات غير الربحية التي توفر خدمات الرعاية الصحية مثل منظمة Planned Parenthood (جمعية تنظيم الأسرة الأميركية)، ومجموعات الضغط كمنظمات العفاف، والأطباء في العيادات الخاصة، والمكاتب الإقليمية لخدمات الصحة العامة وغيرها [(300)]. وبالمثل تتضمن البيروقراطيات كلها شبكات رسمية أو غير رسمية لتسهيل إنجاز المهمات. وقد تبقى هذه الروابط الشبكية في المنظمة نفسها وقد تنتقل إلى مؤسسات أخرى تؤدي وظائف مماثلة (مثل: شبكة مديري المدارس أو الإداريين في الحكومات المحلية).

رابعًا، قد يكون الفرق بين الشبكات والتسلسل الهرمي من الناحية العملية أقل بكثير ممّا هو عليه من الناحية النظرية. وقد وجد ميلوورد وبروفان [(301)] في دراسة لهما حول شبكات الصحة العقلية أن المؤسسات التي تطور علاقات دائمة تشبه استقرار البيروقراطية يكون أداؤها أفضل من المؤسسات التي لا تكون فيها العلاقات ثابتة. وبالتوازي، وجد أوتول وماير [(302)] في دراستهما الشبكات التربوية أن استقرار الموظفين والإدارة، الذين تتعلق صفاتهم بالبيروقراطية أكثر من الشبكات، يرتبط ارتباطًا إيجابيًا بالأداء الأعلى في مجالات عدة لنتائج المنظمة. وباختصار، قد تكون الشبكات أكثر فاعلية لدرجة أنها تأخذ على سمات البيروقراطية.

بدلًا من كون الشبكات تشكل تحديًا للبيروقراطيات القائمة، فمن المحتمل أن توفر تركيزًا أكبر على سلسلة من العلاقات الرسمية وغير الرسمية. ومن غير المحتمل أن تختفي الشبكات أو البيروقراطيات بصفتها أدوات للسياسة، حيث تقوم كل منهما بوظائف مفيدة في تنفيذ السياسة العامة، وحينئذ سيستمر صناع السياسة باستخدامهما.

سابعًا: هندسة التعقيد

تشير الدراسات الحديثة التي أجراها برايان جونز [(303)] إلى أن البيروقراطية غير مستقرة في ذاتها على المدى البعيد. وهناك رأي آخر يختلف في منهجه بصورة جذرية عن رأي جونز، يتمثل في وجهة نظر أولئك الذين ينادون بنظريات الفوضى في الإدارة العامة [(304)]. يهتم جونز في معالجة عديد من القضايا التي أثارها هربرت سايمون [(305)] بشأن تكوين الأنظمة المعقدة. وما تفعله الأنظمة المعقدة هو تفكيك المهمات المعقدة إلى مهمات أبسط، ثم تتعامل معها كمهمات بسيطة، وبعد ذلك تجمع الحلول معًا. وهذه العملية، المعروفة في البيروقراطية، تفترض إمكان التعامل على انفراد مع جوانب معينة من المشكلات من دون الإضرار بالحل العام. ومن الأمور المهمة في هندسة التعقيد أن الأنظمة المعقدة تضيّق مدى العمليات والنتائج. ويقول جونز [(306)] إن توزيع النتائج يميل إلى يكون متمركزًا حول الوسط. ولكن التوزيع النظري ليس حول الوسط تمامًا ولكنه يجمع بين المدى الضيق والزيادة الممكنة في القيم العالية التي لا تلائم العمليات العادية. وهو يقيس على العلم

التكتوني الذي يدرس تكوين قشرة الأرض، إذ توجد صفائح قارية كبيرة تحت سطح الأرض، وهي تتحرك تدريجًا عبر الزمن. وتؤدي حركة هذه الصفائح إلى تكوين ضغط قد يسبب زلازل في ما بعد إذا لم يتم تسريب الضغط. وما تفعله الأنظمة المعقدة من منظور جونز هو أنها تحتوي الضغط بدلًا من تسريبه. في العلم التكتوني، إن تنفيس الضغط يمنع حدوث زلازل صغيرة ومتكررة لكنه يؤدي أحيانًا إلى هزات نادرة لكن قوية في المستقبل لأن الضغط الداخلي بين الصفائح يزداد باستمرار.

قام جونز بعدها بتطبيق هذا التشبيه بالعلم التكتوني على الأنظمة التي صممها البشر، حيث اعتبر أن الأنظمة التي تقاوم التغيرات المحيطة أو التي تتباطأ وفقًا لعباراته في ترجمة المدخلات إلى مخرجات ستؤدي إلى تغير أقل كثيرًا في فترات زمنية قصيرة، ولكن ذلك الضغط سيزداد على النظام بحيث يطغى عليه في لحظة ما. وقام جونز باختبار هذه الأفكار بدراسة مؤسسات سياسية واقتصادية كانتخابات الكونغرس والأسواق المالية. وأظهرت دراساته أن الأنظمة المعقدة، تنتج أنماطًا من المخرجات تشبه توزيعاته النظرية. وكلما كان النظام أكثر تعقيدًا، يزداد احتمال تقليصه لمدى المخرجات على المدى القصير كما يزداد احتمال تراكم الضغط الذي قد يؤدي إلى تغييرات كارثية.

إن دراسات جونز ملائمة جدًا لمستقبل البيروقراطية ببساطة لأن البيروقراطيات تمثل نماذج للأنظمة المعقدة. إن التعقيد والجمود اللذين يصفهما جونز في المؤسسات السياسية وغيرها يصلا في البيروقراطية إلى مستوى أعلى مما هو عليه الحال في الأنظمة السياسية. إن البيروقراطية وفق منظور فيبر مصممة لتكون ثابتة ولتستقبل مدخلات متنوعة وتولد مخرجات موحدة نسبيًا. وتشير دراسات جونز إلى أن البيروقراطيات تتضمن أسباب فنائها [307]. ومع أن هذه الخصائص قد لا تؤدي إلى انهيار النظام، فإنها تشير، كما في دراسات كثيرة، إلى أن المؤسسات الأكثر مرونة أكثر قدرة على البقاء في البيئات المتعثرة [308].

مع أن نظرية برايان جونز المبتكرة لم تُختبر في مؤسسات بيروقراطية (على شكل توزيعات في المنحنى الطبيعي تتطلب آلاف الحالات لإثبات نمط معين)، فإن أنصار البيروقراطية يمتلكون بعض الحجج النظرية لتبرير إمكان كون النتائج تختلف عن المتوقع. ويعتمد هذا المنظور على الفرق بين الأنظمة المادية والأنظمة الإنسانية. تستطيع الأنظمة الإنسانية، بخلاف الأنظمة المادية، أن تتعلم وتتكيف. والحوادث التي تنحرف كثيرًا عن المعدل (مثل الانهيار الكبير، التضخم العالي في دول أميركا اللاتينية) تستوجب دراسة الأنظمة المعقدة وإعادة تصميمها. يتضمن تصميم هذه الأنظمة عادة جمع المعلومات والقيام بالبحوث. وبدلًا من انتظار المشكلة الآتية التي لا يمكن حلها، تستطيع المؤسسات أن تنظر إلى جوانب إخفاقها الصغيرة في البرامج والعمليات (وهذا هو تراكم الضغط) وتتعلم من أخطائها. وهناك جزء كبير من

السياسة العامة مصمم بهذه الطريقة. فقد اعتمد الإصلاح الاجتماعي في أميركا على سلسلة من المشروعات الاستطلاعية التي أخفق كثير منها أو أخفق عدد منها لتحقيق أهداف صناع السياسة، وفي النهاية جرى التخلي عنها. ويبدو أن إصلاحات الإدارة العامة الجديدة في المملكة المتحدة تتبع عملية مشابهة على المستوى المحلي لأن نظام مؤشر القيمة الأفضل قد تحول تحت تأثير عملية تقويم الأداء المقارن.

مع أن عملية المحاولة والخطأ قد لا تكون يومية في السياسة العامة، فإن المؤسسات أنظمة مدارة، حيث تستطيع الإدارة تعديل الإجراءات التنظيمية وسدّ الثغرات حيث لا توجد الإجراءات المنظمة ومنح حرية إضافية للعاملين في الخطوط الأمامية الذين يجب عليهم اتخاذ قرارات فورية، أو توليد طاقة بسيطة يمكن تخصيصها للتعلم ونشاط آخر. وينبغي لهذه الأفعال أن تسمح للبيروقراطيات بالاستمرار في تحويل المدخلات غير المتكافئة إلى مخرجات مستقرة نسبيًا.

إن أفكار جونز والأفكار التي قُدمت للردّ عليها أفكار نظرية عندما تطبق على البيروقراطيات. ولم تجر اختبارات منتظمة لتقويم وجهات النظر هذه، كما أن إجراء هذه الاختبارات عملية شاقة. ولذلك فإن درجة التحدي الذي تشكله نظرية جونز للبيروقراطيات المستقبلية يبقى مسألة تجريبية على نحو كبير.

ثامنًا: العودة إلى فيبر

لقد ناقشنا ستة تحديات للبيروقراطية، وسنعود الآن لمناقشة تعريف فيبر للبيروقراطية لنرى مدى ثباته أمام تلك التحديات. هل هناك أجزاء من التحديات الستة تجعل بعض خصائص البيروقراطية أقل قابلية للتطبيق؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل يتغير التنظيم كثيرًا بحيث لا يمكن اعتباره بيروقراطية؟ كان فيبر يشكل بالطبع بيروقراطية مثالية، وينبغي لنا أن نتوقع أن البيروقراطية تتغير وتبتعد من الشكل المثالي لأن متطلبات إدارة منظمة قد تؤدي إلى مشكلات تحتاج إلى حلول.

إن الجوانب القضائية الثابتة والرسمية التي تحكمها القواعد والقوانين أو الأنظمة والتي تشكل أول ميزة للبيروقراطية، متأصلة جدًا في الحوكمة الحديثة التي لا تسمح بوجود بدائل واقعية. ومن اللبنات الأساسية في بناء الحكومات الليبرالية المعاصرة تعريف (وتحديد) نطاق الحكم، وحينئذ تتقلص سلطة الدولة كما تمارسها عبر مؤسساتها. وإذا ما كان لشيء أن يحدث، فإن مبدأ البيروقراطية قد انتشر أكثر مع انتشار الديمقراطيات في شرق أوروبا وأميركا اللاتينية وغيرها (ومع بروز مقاربة ويستمنتسر في الإدارة العامة الجديدة). وبينما قد يكون فيبر قد بالغ في التعبير عن حاجة البيروقراطيات إلى عمليات وإجراءات منتظمة في الوقت الذي كان يكتب فيه، إلا أن ذلك أصبح جزءًا من البيروقراطية، ومن المتوقع أن يستمر كذلك طوال هذا القرن.

لعل مبدأ الهرمية في البيروقراطية هو الذي واجه أكبر التحديات، إما فكريًا من خلال تحديات ما بعد الحداثة، وإما عمليًا من طريق خلق الشبكات. إن استمرار البيروقراطية والهرمية في ضوء الانتقادات العديدة يدل بوضوح على أن التسلسل الهرمي يجب أن يؤدي وظيفة حيوية. وكما استنتج جاك [(309)]: «لقد أقنعني البحث عبر خمسة وثلاثين عامًا أن الهرمية الإدارية أكثر الأنظمة فاعلية وأصلبها عودًا بالنسبة إلى المؤسسات الكبيرة». والسبب بسيط: المساءلة. وتُعد المساءلة أهم لبنة في الحوكمة الحديثة على الرغم من أشكالها المتعددة [(310)]. ويعد التسلسل الهرمي هو الخيار البديل في إيجاد أنظمة المساءلة - «أ» مسؤول أمام «ب» لقيامه بالمهمة «ج». وفي حين يسعى صناع السياسة إلى إيجاد أنظمة حوكمة قابلة للمساءلة، من المحتمل أن نرى التسلسل الهرمي يمثل المبدأ الأساس. وهذه الفكرة العملية لم تتغير منذ زمن كتابات فيبر [(311)].

تبدو إدارة المكتب الذي يعتمد على ملفات ورقية، كما هو ملحوظ في المقدمة، أمرًا غريبًا لأن الملفات الورقية لم تعد تستعمل كون الملفات الإلكترونية قد حلت مكانها. إن الاستخدامات الوظيفية للملفات من حيث حفظ ذاكرة المؤسسة، وتعريف العملية والإجراءات، وعمليات تخطيط العمل لم تختلف. إن السجلات الدائمة تولد كفاية ومساواة لأن الحالات المتشابهة ستعامل بالطريقة نفسها. ويُتوقع من البيروقراطية أن تتصف بالمساواة والفاعلية ما دامتا تحظيان بالتقدير.

لقد ازداد إشغال المناصب وفقًا للمهارة والخبرة والتدريب زيادة ملحوظة. فقد مضت تلك الأيام التي كان يتنافس فيها السياسيون على الوظائف الحكومية معتقدين بأن أي شخص يستطيع أن يشغل منصبًا حكوميًا. وحتى أولئك السياسيين الأميركيين الذين يستمتعون بمنافسة البيروقراطية يقترحون بصورة عامة خططًا جديدة للإدارة العامة الجديدة تعتمد بشكل أكبر على الخبرة والتدريب. إن الواجبات الحكومية تزداد باستمرار، والأنظمة التي تديرها الحكومة تزداد تعقيدًا باستمرار أيضًا، ما يؤدي إلى ارتفاع مستويات التعليم والتدريب في البيروقراطيات سنة بعد سنة. إن الفجوة في المهارات بين البلدان المتطورة والبلدان النامية تؤدي إلى فجوة بيروقراطية في القدرة تحدُّ بقوة مما تستطيع أن تفعله الحكومات التي لا تتمتع بقدرة بيروقراطية فعالة. وإذا كان الأمر كذلك، يكون فيبر قد قلّل من قيمة الخبرة والتدريب في المحافظة على ديمومة البيروقراطيات.

يعد التوظيف بالدوام الكامل للأشخاص المأجورين الذي يتوقعون اعتبار ذلك مهنة حياتهم أحد جوانب البيروقراطية التي تمّ تهميشها. في الأعوام العشرين الماضية، نقلت الحكومات عددًا كبيرًا من البيروقراطيين للعمل في المؤسسات الخاصة من طريق التعاقد. فلم تعد الوظائف الحكومية دائمة وآمنة كما كانت. قامت حكومة ولاية جورجيا الأميركية بإعادة إدخال مفهوم الاستخدام بحسب الرغبة وبذلك أزالت الحماية من الطرد من الوظيفة [(312)].

وفي الوقت ذاته، ما زلنا ننظر إلى التوظيف البيروقراطي كمهنة بدلًا من كونه موهبة. وهذه المهنة قد تنشر عبر مؤسسات مختلفة، ولكن المهارات المطلوبة تتلاءم ونوع المهنة (المعرفة والقدرة الإدارية...).

يبدو أن إدارة المؤسسة باتباع قواعد عامة وثابتة يمكن تعلمها أمر أصيل في البنية والإدارة. وعلى الرغم من المناشدات الكبيرة للإداريين بصفتهم من قوى التغيير ومن القادة أصحاب الرؤى، فإن عمل أعضاء المؤسسات يكون أفضل في نظام مستقر من التوقعات حيث يعرفون فيه أنواع المشكلات التي سيواجهونها والأدوات التي يستخدمونها في معالجة المشكلات [(313)]. يتمتع الثبات والاستقرار بقيمة عالية في المؤسسات، حتى في تلك التي تسعى للتغير الجذري لأن أي تغييرات ستحدث تحتاج إلى أن تنفذ لفترة طويلة من الزمن.

تاسعًا: خاتمة

لا تعدّ البيروقراطية بصفتها شكلًا تنظيميًا شيئًا إذا لم تكن ثابتة. وإذا لم تلبِّ البيروقراطية حاجات المجتمع للحوكمة، فإننا نتوقع ظهور شكل تنظيمي آخر بدلًا منها. وقد لاحظنا في هذا البحث عددًا كبيرًا من العوامل التي ستسهم في استمرار الحاجة إلى البيروقراطية. فالحاجة إلى تنظيم مهمات على نطاق واسع لن تختفي. وحتى في ظل النظرة الأكثر تفاؤلًا للإدارة العامة الجديدة، لا بدّ من بيروقراطية واسعة لإدارة العقود التي تنفذ السياسة العامة. وفي هذه الحالة، فإن البيروقراطيات الخاصة (وهي بيروقراطيات بكل ما تعنيه الكلمة) ستنمو وتزدهر. وفي ضوء عولمة الاقتصاد، ستضطر بعض الأشكال التنظيمية الأصغر إلى التكيف بأطر أوسع وبذلك فهي ستنمو أيضًا.

إن الحاجة إلى تجزئة المشكلات المعقدة إلى مشكلات أكثر بساطة وحلها خطوة خطوة ستستمر. ولم يطور أحد، حتى الآن، بديلًا لهندسة التعقيد - أي تجزئة المشكلات المعقدة إلى مشكلات أصغر يمكن حلها. إن الطبيعة المحافظة لهندسة التعقيد تعني أن صنّاع السياسة الذين يخشون المخاطرة سيستمرون في اختيار البيروقراطية.

ستظل الإدارة الثابتة المستقرة تلقى تقديرًا واحترامًا. فإذا ما سعت الحكومات إلى تحقيق العدالة في العمليات واستمرت بذلك عبر الزمن، فإن البيروقراطية تبقى أفضل طريقة لتحقيق ذلك. وما يعده كثيرون في حركة الإصلاح الإداري بأنه نقطة ضعف للبيروقراطية يشكل جانب قوة أيضًا. إن هيمنة شكل إداري معين على شكل آخر ينتج عن أنواع المشكلات التي ينبغي التعامل معها. ولا بدّ من تقدير الإدارة واحترامها ما دام أداؤها الحالي ملائمًا ومستقرًا وثابتًا.

ستستمر السياسة العامة في اشتراط الخبرة في التوظيف. وبنيما القدرة على التعاقد مع ذوي الخبرات متوافرة في كثير من الديمقراطيات الغربية،

فإنه يجب أن تكون معرفة أسباب التعاقد من ثوابت الحكومة الدائمة. وعلاوة على ذلك، فليس الخبرات كلها فنية لأن بعض هذه الخبرات إدارية تتعلق بمشكلات التنفيذ وكيفية التغلب عليها. وتعد البيروقراطيات ماهرة في الاحتفاظ بالخبرات بما أنها ترتكز على مبدأ التخصص.

إن المخاوف الناجمة عن المساءلة تساعد في استمرار البيروقراطية. إن أسهل حل لمشكلات المساءلة يتمثل في الهرمية، وهذا يعني أن يكون شخص (أ) مسؤولًا أمام شخص آخر (ب) لأدائه المهمة (ج). وعلى الرغم من أن التسلسل الطويل للمساءلة يؤدي إلى ابتعاد القمة من القاعدة، فإن هذه العلاقات الهرمية تبقى أفضل طريقة لإصلاح المساءلة في أي نظام. وبينما يدعي بعضهم بأن البيروقراطية، تضعف المسؤولية وتجعل المساءلة أصعب [(314)]، يعتقد آخرون من الذين درسوا الحالات المتطرفة نفسها (البيروقراطية الألمانية والمحرقة) بخلاف ذلك [(315)]. إن السياسيين هم الذين يرأسون أنظمة الحوكمة، وفي كثير من البلدان يكون الحكام من هواة السياسة وذوي الخبرة القليلة في الحكم. ويعد التسلسل الهرمي لمثل هؤلاء المبتدئين مفهومًا للمساءلة يسهل فهمه. ومن الناحية العملية، يتطلب ذلك تطبيقات ثابتة للمساءلة لكي تكون العمليات الهرمية فاعلة.

باختصار، فإن البيروقراطية ستستمر في الازدهار في القرن الحادي والعشرين للأسباب نفسها التي أدت إلى ازدهارها في القرن الماضي، حيث إنها تسهل عملية الحوكمة بطرائق تفتقر إليها النماذج التنظيمية الأخرى. وستبقى التحديات التي تواجه البيروقراطية هامشية، حيث على سبيل المثال سوف تنقل مهمات من بيروقراطية القطاع العام إلى بيروقراطية في القطاع الخاص. ويستطيع المرء أن يلحظ، خلف هذه الاستجابات التجميلية للإصلاح، أن بيروقراطيات فيبر مستمرة في تنفيذ عدد لا يحصى من المهمات.

المراجع

Agranoff, R. and M. McGuire. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

Banks, J. S. and B. R. Weingast. «The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information.» *American Journal of Political Science*. vol. 36 (1992), pp. 509-524.

Barberis, P. «The New Public Management and a New Accountability.» *Public Administration*. vol. 76 (1998), pp. 451-470.

Barnard, C. I. *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Belnap Press of Harvard University, 1938.

Bauman, Z. *Modernity and the Holocaust*. Cambridge: Polity Press, 1989.

Bendor, J., S. Taylor and R. Van Gaalen. «Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting.» *American Political Science Review*. vol. 79 (1985), pp. 1041-1060.

_______________, _______________ and _______________. «Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information.» *American Journal of Political Science*. vol. 31 (1987), pp. 796-828.

Bennis, W. «The Coming Death of Bureaucracy.» *Think Magazine* (November-December 1966), pp. 30-35.

Bergquist, W. *The Postmodern Organization: Mastering the Art of Irreversible Change.* San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

Blair, H. «Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries.» *World Development*. vol. 28 (2000), pp. 21-39.

Blais, A. and S. Dion. *The Budget Maximizing Bureaucrat*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

Blankenship, L. V. «Public Administration and the Challenge to Reason,» in: D. Waldo (ed.), *Public Administration in a Time .of Turbulence* (Scranton, PA: Chandler, 1971), pp. 188-213

Bogason, P. and T. A. J. Toonen (eds.). «Comparing Networks.» Symposium in: *Public Administration*. vol. 76, no. 2 (1998), .pp. 205-407

Bressers, H., L. J. O'Toole Jr. and I. Richardson (eds.). *Networks for Water Policy: A Comparative Perspective*. London: Frank .Cass, 1995

Conaghan, C. «A Deficit of Democratic Authenticity: Political Linkage and the Public in Andean Polities.» *Studies in .Comparative International Development*. vol. 31, no. 3 (1996), pp. 32-55

.Denhardt, R. *Theories of Public Organization*. Belmont, CA: Wadsworth, 1993

.Du Gay, P. *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics.* London: Sage, 2000

.Durant, R. F. *The Administrative Presidency Revisited*. Albany: State University of New York Press, 1993

J. S. Legge and A. Moussios. «People, Profits and Service Delivery: Lessons from the Privatization of British ,_________ .Telecom.» *American Journal of Political Science*. vol. 42 (1998), pp. 117-140

Evans, R. G. «Professionals and the Production Function,» in: S. Rottenberg (ed.), *Occupational Licensing and Regulation* .(Washington: American Enterprise Institute, 1980)

Farmer, D. J. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity.* Tuscaloosa: University of .Alabama Press, 1995

.Ferguson, K. *The Feminist Case Against the Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1984

Ferlie, E. and P. Seane. «Changing Developments in NPM.» *International Journal of Public Administration*. vol. 25 (2002), .pp. 1459-1469

.Frederickson, H. G. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996

.Gains, F. «Implementing Privatization Policies in 'Next Steps' Agencies.» *Public Administration*. vol. 77 (1999), pp. 713-730

.Goodsell, C. *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House, 1983

.Guy, M. E. *Women and Men of the States*. Armonk. NY: M.E. Sharpe, 1992

Hall, M., R. Holt and D. Purchase, «Project Sponsors under New Public Management: Lessons from the Frontline.» .*International Journal of Project Management*. vol. 21 (2003), pp. 495-502

Hall, T. E. and L. J. O'Toole Jr. «Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-66 and .1993-94.» *Administration and Society*. vol. 31, no. 6 (2000), pp. 667-686

Handler, J. F. *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*. Princeton: Princeton University .Press, 1996

.Harmon, M. *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman, 1981

.Hodge, G. A. *Privatization: An International Review of Performance* (Boulder, CO: Westview Press, 2000

Hood, C. «Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public Service Reform.» *Journal of Public Administration .Research and Theory*. vol. 12 (2002), pp. 309-332

.Jaques, E. «In Praise of Hierarchy.» *Harvard Business Review* (January-February 1990), pp. 127-133

Jones, B. D. *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago .Press, 2001

.Jreisat, J. E. *Comparative Public Administration and Policy*. Boulder CO: Westview Press, 2002

Kanter, R. M. *When Giants Learn to Dance: Mastering the Challenge of Strategy, Management and Careers in the 1990's*. .New York: Simon and Schuster, 1989

.Kettl, D. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings, 2000

Kiel, L. D. *Managing Chaos and Complexity in Government: A New Paradigm for Managing Change, Innovation, and .Organizational Renewal*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994

Krause, G. A. «The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence Over Securities Regulation.» .*American Journal of Political Science*. vol. 40 (1996), pp. 1083-1121

.Lane, J.-E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000

.Light, P. *The True Size of Government*. Washington, DC: Brookings, 1999

.Lozowick, Y. *Hitler's Bureaucrats.* London: Continuum Press, 2000

.Long, N. E. «Power and Administration.» *Public Administration Review*. vol. 9 (1949), pp. 257-264

Lyons, W. E., D. Lowery and R. H. DeHoog. *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services and Institutions*. Armonk, NY: .M. E. Sharpe, 1992

McCubbins, M. D., R. G. Noll and B. R. Weingast. «Administrative Procedures as Instruments of Political Control.» *Journal .of Law, Economics, and Organization*. vol. 3 (1987), pp. 243-277

.McFarlane, D. R. and K. J. Meier. *The Politics of Fertility Control Policy*. New York: Chatham House, 2001

.Marini, F. *Toward a New Public Administration*. Scranton, PA: Chandler, 1971

.Martin, S. «The Modernization of UK Local Government.» *Public Management Review*. vol. 4 (2002), pp. 291-307

Meier, K. J. «Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy.» *Public Administration .Review*. vol. 57 (1997), pp. 193-199

Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government. Ft. Worth: Harcourt .________
.Brace, 2000

and J. Bohte. «Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design.» *Public* ________
.*Administration Review*. vol. 63 (2003), pp. 22-31

Milward, H. B. and K. G. Provan. «Governing the Hollow State.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. .20, no. 2 (2000), pp. 359-379

.Mitnick, B. M. *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press, 1980

.Moe, T. M. «The New Economics of Organization.» *American Journal of Political Science*. vol. 28 (1984), pp. 739-777

Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB.» *American Political Science Review*.» .________
.vol. 79 (1985), pp. 1094-1116

Nicholson-Crotty, J. and K. J. Meier. «Benevolent Dictator or Queen of Hearts: Women Managers at the Top of the .Organization.» Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association. 2002

.Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971

.Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, PA: Addison-Wesley, 1992

.Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973

O'Toole, L. J. Jr. «Public and Private Management of Wastewater Treatment: A Comparative Study,» in: John Heilman (ed.), .*Evaluation and Privatization* (San Francisco, Calif.: Jossey-Bass, 1991), pp. 13-32

Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration.» *Public*» .________
.*Administration Journal*. vol. 57, no. 1 (1997), pp. 45-52

and K. J. Meier. «*Plus ça Change*: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance.» ________
.*Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 13, no. 1 (2003), pp. 43-64

Perry, J. L. and L. R. Wise. «The Motivation Bases of Public Service.» *Public Administration Review*. vol. 50 (1990), pp. 367-.373

Peters, B. G. and J. Pierre. «Governance without Governments?.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. .8 (1998), pp. 223-244

.Pollitt, C. «Institutional Amnesia: A Paradox of the 'Information Age'.» *Prometheus*. vol. 18, no. 1 (2000), pp. 5-16

.and G. Bouckaert. *Public Management Reform*. London: Oxford University Press, 2000 ________

.Power, M. *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press, 1997

Provan, K. G. and H. B. Milward. «Institutional-Level Norms and Organizational Involvement in a Service-Implementation .Network.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 1. no. 4 (1991), pp. 391-417

.Savas, E. S. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House, 1987

Scharpf, F. W. (ed.). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governmental* .*Institutions*. Boulder, CO: Westview, 1993

.Schneider, A. L. and H. Ingram. *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1997

.Simon, H. A. *Administrative Behavior*. 4th ed. New York: The Free Press, 1997

Stivers, C. *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: .Sage, 2002

.Suleiman, E. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press, 2003

.Terry, L. D. *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003

.Thayer, F. *An End to Hierarchy! An End to Competition!*. New York: New Viewpoints, 1973

Thomas, R. and A. Davies. «Gender and New Public Management.» *Gender, Work and Organization*. vol. 9 (2002), pp. 372-.397

.Thompson, J. D. *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill, 1967

.Tiebout, C. «A Pure Theory of Local Expenditures.» *Journal of Political Economy*. vol. 44 (1956), pp. 415-424

Waldo, D. «Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence,» in: D. Waldo (ed.), *Public* .*Administration in a Time of Turbulence* (Scranton, PA: Chandler, 1971), pp. 257-286

Weber, M. *From Max Weber: Essays in Sociology*. trans. by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University .Press, 1946

.Wood, B. D. and R. Waterman. *Bureaucratic Dynamics*. Boulder, CO: Westview Press, 1994

.Woodward, J. *Industrial Organization: Theory and Practice*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 1980

Woolley, J. T. «Conflict Among Regulators and the Hypothesis of Congressional Dominance.» *Journal of Politics*. vol. 55 .(1993), pp. 92-114

(239) J.-E. Lane, New Public Management (London: Routledge, 2000); D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government (Reading, PA: Addison-Wesley, 1992); J. F. Handler, Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment (Princeton: Princeton University Press, 1996); R. M. Kanter, When Giants Learn to Dance: Mastering the Challenge of Strategy, Management and Careers in the 1990's (New York: Simon and Schuster, 1989).

(240) W. Bennis, «The Coming Death of Bureaucracy,» Think Magazine (November-December 1966), pp. 30-35; F. Marini, Toward a New Public Administration (Scranton, PA: Chandler, 1971); F. Thayer, An End to Hierarchy! An End to Competition! (New York: New Viewpoints, 1973).

(241) J. E. Jreisat, Comparative Public Administration and Policy (Boulder CO: Westview Press, 2002), p. 38.

(242) للمزيد من المنقشة والنقد، ينظر:

C. Goodsell, The Case for Bureaucracy (Chatham, NJ: Chatham House, 1983).

(243) W. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine, 1971).

(244) ينظر:

A. Blais and S. Dion, The Budget Maximizing Bureaucrat (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991); P. Du Gay, In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics (London: Sage, 2000).

(245) M. Weber, From Max Weber: Essays in Sociology, H. H. Gerth and C. Wright Mills (trans.) (New York: Oxford University Press, 1946).

(246) لتحليل مماثل لتحليل فيبر يعتمد نهجًا أكثر معيارية بشأنٍ ما يجب أن تكون عليه البيروقراطية، كما أنه يدرس خلقيات البيروقراطية بدلًا من قدرتها على البقاء، ينظر:

Du Gay, In Praise of Bureaucracy.

(247) C. Pollitt, «Institutional Amnesia: A Paradox of the 'Information Age',» Prometheus, vol. 18, no. 1 (2000), pp. 5-16.

(248) K. J. Meier, «Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy,» Public Administration Review, vol. 57 (1997), pp. 193-199; E. Suleiman, Dismantling Democratic States (Princeton: Princeton University Press, 2003).

(249) C. Hood, «Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public Service Reform,» Journal of Public Administration Research and Theory,

.vol. 12 (2002), pp. 309-332

B. G. Peters and J. Pierre, «Governance without Governments?,» (250) Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 8 (1998), pp. 223-244; C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform .(London: Oxford University Press, 2000)

.Suleiman, Dismantling, pp. 173-175 (251)

.«Hood, «Control, Bargains (252)

.Suleiman, Dismantling, p. 176 (253)

(254) يمكن تقسيم الأنظمة السياسية أفقيًا بحيث تتقاسم مؤسسات سياسية السلطة السياسية (أي فروع مستقلة من الحكم)، كما يمكن تقسيم الأنظمة السياسية عموديًا في نظام اتحادي يسمح بوجود حكومات مستقلة أو شبه مستقلة ذاتيًا.

N. E. Long, «Power and Administration,» Public Administration (255) .Review, vol. 9 (1949), pp. 257-264

(256) ينظر:

H. Blair, «Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries,» World Development, vol. 28 (2000), pp. 21-39; C. Conaghan, «A Deficit of Democratic Authenticity: Political Linkage and the Public in Andean Polities,» Studies in Comparative .International Development, vol. 31, no. 3 (1996), pp. 32-55

C. Tiebout, «A Pure Theory of Local Expenditures,» Journal of (257) Political Economy, vol. 44 (1956), pp. 415-424; V. Ostrom, The Intellectual Crisis in American Public Administration (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973); W. E. Lyons, D. Lowery and R. H. DeHoog, The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services and Institutions (Armonk, NY: .M. E. Sharpe, 1992)

D. Kettl, The Global Public Management Revolution (Washington, (258) .DC: Brookings, 2000)

Lane, New Public; E. S. Savas, Privatization: The Key to Better (259) .Government (Chatham, NJ: Chatham House, 1987)

(260) ينظر:

G. A. Hodge, Privatization: An International Review of Performance .(Boulder, CO: Westview Press, 2000)

P. Light, The True Size of Government (Washington, DC: Brookings, (261) .1999)

.Pollit and Bouckaert, Public Management (262)

(263) R. F. Durant, J. S. Legge and A. Moussios, «People, Profits and Service Delivery: Lessons from the Privatization of British Telecom,» American Journal of Political Science, vol. 42 (1998), pp. 117-140; Suleiman, Dismantling, p. 199.

(264) ينظر:

M. Hall, R. Holt and D. Purchase, «Project Sponsors under New Public Management: Lessons from the Frontline,» International Journal of Project Management, vol. 21 (2003), pp. 495-502.

(265) L. D. Terry, Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003).

(266) L. J. O'Toole Jr., «Public and Private Management of Wastewater Treatment: A Comparative Study,» in: John Heilman (ed.), Evaluation and Privatization (San Francisco, Calif.: Jossey-Bass, 1991), pp. 13-32.

(267) R. F. Durant, The Administrative Presidency Revisited (Albany: State University of New York Press, 1993).

(268) J. L. Perry and L. R. Wise, «The Motivation Bases of Public Service,» Public Administration Review, vol. 50 (1990), pp. 367-373; K. J. Meier, Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government (Ft. Worth: Harcourt Brace, 2000).

(269) Hall, Holt and Purchase, «Project Sponsors».

(270) ينظر أيضًا:

S. Martin, «The Modernization of UK Local Government,» Public Management Review, vol. 4 (2002), pp. 291-307.

(271) M. Power, The Audit Society (Oxford: Oxford University Press, 1997); P. Barberis, «The New Public Management and a New Accountability,» Public Administration, vol. 76 (1998), pp. 451-470.

(272) سوف تقتصر هذه المناقشة على باحثي ما بعد الحداثة الأكثر اعتدالًا لأنهم أكثر ميلًا لإحداث إصلاحات في البيروقراطية مقارنة بالعناصر المتشددة الذين يرفضون فرض القيم على الآخرين،

D. J. Farmer, The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1995).

(273) R. Denhardt, Theories of Public Organization (Belmont, CA: Wadsworth, 1993).

(274) ينظر أيضًا:

L. V. Blankenship, «Public Administration and the Challenge to Reason,» in: D. Waldo (ed.), Public Administration in a Time of Turbulence

.(Scranton, PA: Chandler, 1971), pp. 188-213

.Denhardt, Theories of Public, p. 204 (275)

M. Harmon, Action Theory for Public Administration (New York: (276) .Longman, 1981)

(277) ينظر:

D. Waldo, «Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence,» in: D. Waldo (ed.), Public Administration in a Time of .Turbulence (Scranton, PA: Chandler, 1971), p. 263

(278) ينظر:

;Marini, Toward a New Public

ولمزيد من الحجج المضادة:

H. G. Frederickson, The Spirit of Public Administration (San Francisco: .Jossey-Bass, 1996), pp. 130-131

A. L. Schneider and H. Ingram, Policy Design for Democracy (279) .(Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1997)

R. Thomas and A. Davies, «Gender and New Public Management,» (280) .Gender, Work and Organization, vol. 9 (2002), pp. 372-397

ليس كل من يدرس الجندر والمؤسسات من باحثي ما بعد الحداثة مثل:

M. E. Guy, Women and Men of the States (Armonk. NY: M.E. Sharpe, ,1992)

النظرية النسوية والأعمال التي أشرنا إليها هنا في نقد النظرية النسوية تقع كلها في معسكر ما بعد الحداثة.

K. Ferguson, The Feminist Case Against the Bureaucracy (281) (Philadelphia: Temple University Press, 1984); C. Stivers, Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State, 2nd ed. .(Thousand Oaks, CA: Sage, 2002)

J. Nicholson-Crotty and K. J. Meier, «Benevolent Dictator or Queen (282) of Hearts: Women Managers at the Top of the Organization,» Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science .Association, 2002

J. D. Thompson, Organizations in Action (New York: McGraw Hill, (283) .1967)

J. Woodward, Industrial Organization: Theory and Practice, 2nd ed. (284) .(New York: Oxford University Press, 1980)

K. J. Meier and J. Bohte, «Span of Control and Public Organizations: (285) Implementing Luther Gulick’s Research Design,» Public Administration .Review, vol. 63 (2003), pp. 22-31

(286) ينظر:
B. M. Mitnick, The Political Economy of Regulation (New York: Columbia University Press, 1980); R. G. Evans, «Professionals and the Production Function,» in: S. Rottenberg (ed.), Occupational Licensing and Regulation (Washington: American Enterprise Institute, 1980); T. M. Moe, «The New Economics of Organization,» American Journal of Political Science, vol. 28 (1984), pp. 739-777.

(287) M. D. McCubbins, R. G. Noll and B. R. Weingast, «Administrative Procedures as Instruments of Political Control,» Journal of Law, Economics, and Organization, vol. 3 (1987), pp. 243-277.

(288) J. S. Banks and B. R. Weingast,«The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information,» American journal of Political Science, vol. 36 (1992), pp. 509-524; J. Bendor, S. Taylor and R. Van Gaalen, «Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting,» American Political Science Review, vol. 79 (1985), pp. 1041-1060; J. Bendor, S. Taylor and R. Van Gaalen, «Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information,» American Journal of Political Science, vol. 31 (1987), pp. 796-828; Niskanen, Bureaucracy and Representative; J. T. Woolley, «Conflict Among Regulators and the Hypothesis of Congressional Dominance,» Journal of Politics, vol. 55 (1993), pp. 92-114.

(289) B. D. Wood and R. Waterman, Bureaucratic Dynamics (Boulder, CO: Westview Press, 1994); T. M. Moe, «Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB,» American Political Science Review, vol. 79 (1985), pp. 1094-1116; G. A. Krause, «The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence Over Securities Regulation,» American Journal of Political Science, vol. 40 (1996), pp. 1083-1121.

(290) H. A. Simon, Administrative Behavior, 4th ed. (New York: The Free Press, 1997).

(291) ينظر:
C. I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, MA: Belnap Press of Harvard University, 1938).

(292) R. Agranoff and M. McGuire, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (Washington, DC: Georgetown University Press, 2003); P. Bogason and T. A. J. Toonen (eds.), «Comparing Networks,» Symposium in: Public Administration, vol. 76, no. 2 (1998), pp.

205-407; H. Bressers, L. J. O’Toole Jr. and I. Richardson (eds.), Networks for Water Policy: A Comparative Perspective (London: Frank Cass, 1995); H. B. Milward and K. G. Provan, «Governing the Hollow State,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 20, no. 2 (2000), pp. 359-379; L. J. O’Toole Jr., «Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration,» Public Administration Review, vol. 57, no. 1 (1997), pp. 45-52; F. W. Scharpf (ed.), Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governmental Institutions (Boulder, CO: Westview, 1993).

(293) O’Toole Jr., «Treating Networks Seriously».

(294) F. Gains, «Implementing Privatization Policies in ‘Next Steps’ Agencies,» Public Administration, vol. 77 (1999), pp. 713-730.

(295) ينظر:

K. G. Provan and H. B. Milward, «Institutional-Level Norms and Organizational Involvement in a Service-Implementation Network,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 1. no. 4 (1991), pp. 391-417.

(296) ينظر:

Pollit and Bouckaert, Public Management, p. 175.

(297) Peters and Pierre, «Governance».

(298) E. Ferlie and P. Seane, «Changing Developments in NPM,» International Journal of Public Administration, vol. 25 (2002), pp. 1459-1469.

(299) T. E. Hall and L. J. O’Toole Jr., «Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-66 and 1993-94,» Administration and Society, vol. 31, no. 6 (2000), pp. 667-686.

(300) ينظر:

D. R. McFarlane and K. J. Meier, The Politics of Fertility Control Policy (New York: Chatham House, 2001).

(301) Milward and Provan, «Governing the Hollow».

(302) L. J. O’Toole Jr. and K. J. Meier, «Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13, no. 1 (2003), pp. 43-64.

(303) B. D. Jones, Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance (Chicago: University of Chicago Press, 2001).

(304) L. D. Kiel, Managing Chaos and Complexity in Government: A New Paradigm for Managing Change, Innovation, and Organizational Renewal (San Francisco: Jossey-Bass, 1994); W. Bergquist, The Postmodern Organization: Mastering the Art of Irreversible Change (San Francisco: Jossey-Bass, 1993).

(305) Simon, Administrative.

(306) Jones, Politics and the Architecture of Choice.

(307) هذا ما استنتجناه من عمل جونز وليس من كلامه هو. وفي مناقشتنا له وافق بصورة عامة أن تكون تلك استنتاجات عمله.

(308) Thompson, Organizations; Kiel, Managing Chaos and Complexity in Government.

(309) E. Jaques, «In Praise of Hierarchy,» Harvard Business Review (January-February 1990), pp. 127.

(310) ينظر:

Power, The Audit.

(311) يعتقد بعضهم بأن مساءلة المستهلك أو العميل ستحل مكان المساءلة السياسية. ولكن نقطة الضعف في مثل هذه الآراء أنها لم تأخذ في الاعتبار فكرة إمكان اهتمام الجمهور العام (مقابل عملاء الوكيل) في الحوكمة، كما أنها لم تدرس الطبيعة غير التمثيلية لمعظم العملاء.

Peters and Pierre, «Governance».

(312) ينظر أيضاً إصلاح الخدمة المدنية في ألمانيا عام 1997؛

Suleiman, Dismantling, p. 148.

(313) O'Toole Jr. and Meier, «Plus ça Change».

(314) Z. Bauman, Modernity and the Holocaust (Cambridge: Polity Press, 1989).

(315) Y. Lozowick, Hitler's Bureaucrats (London: Continuum Press, 2000).

الفصل الرابع: مقارنة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ...... هال ج. ريني - يونغ هان شون

مع تطور موضوع الإدارة العامة في خلال العقود الأخيرة، بدأ كثير من الناس يتساءلون عمّا إذا كانت الإدارة العامة تختلف عن الإدارة في ميادين أخرى كالشركات مثلًا، وعن طبيعة هذا الاختلاف [316]. وتُواجه الأمم كلها مسؤولية اتخاذ قرارات بشأن كيفية تصميم القطاعات العامة الخاصة فيها، بما في ذلك تحديد دور كل قطاع - ماذا يفعل كل قطاع؟ إن أوجه التشابه والاختلاف بين المنظمات والإدارة في القطاعين العام والخاص تؤثر في عملية اتخاذ تلك القرارات. لقد ازداد الاتجاه عالميًا نحو خصخصة النشاط الحكومي والمشروعات التي تملكها الحكومة مع افتراض أن المنظمات والنشاط الذي يشرف عليه القطاع العام يختلف اختلافًا كبيرًا عن نشاط القطاع الخاص ومشروعاته. ويرتكز هذا الافتراض عادة على أن المؤسسات التي يديرها القطاع العام تكون أقل فاعلية وكفاءة وأن خصخصتها سترفع فاعليتها وتزيد كفاءتها. واشتملت عملية الخصخصة على قرارات بشأن أصول تُقدَّر بمليارات الدولارات في أنحاء العالم المختلفة، وإن مسألة الاختلاف أو التشابه بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة قامت بدور مهم في هذا الاتجاه، وكان ذلك من أهم التطورات في الإدارة المؤسساتية في العقود الأخيرة في أنحاء مختلفة من العالم.

تقدم حركات الإصلاح مثل حركة الإدارة العامة الجديدة التي انتشرت بين أمم متعددة، بدائل تتضمن تطبيق نظريات وأساليب مقتبسة من إدارة الأعمال على الإدارة الحكومية [317]. إن نقل أسلوبٍ من قطاع إلى آخر يثير تساؤلات كثيرة تتعلق بإمكان تطبيق أسلوب تجاري في مؤسسة عامة ومدى ضرورة إجراء بعض التكيفات والتعديلات في تلك الحالة. علاوة على ذلك، هناك تطبيقات مهمة للمقارنات بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة في النظرية الإِدارية والتحليل الإداري بوجه عام. ومن الممكن أن تسهم المقارنات الجيدة في تحليل موضوعات عدة في الإدارة.

على الرغم من الادعاءات حول أهمية التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، هناك إجماع واضح بين العلماء والخبراء في الإدارة بأن هذا التفريق غير جدير بتلك الأهمية. وقد ذكر عدد كبير من الباحثين أن «القطاعات» تتضمن سياقات متنوعة من الإدارة، لذا فإن التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة غير الربحية يؤدي إلى إرباكنا وتضليلنا. إضافةً إلى ذلك، وعبر

السنوات، ادعى المنظرون في المؤسسات الكبرى أن أوجه التشابه بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة أكثر من أوجه الاختلاف [318]. وتعكس هذه الادعاءات «توجهًا عامًا» بين المنظرين في القطاعين الخاص والعام الذين يدعون بأن المديرين يواجهون تحديات مشتركة في معظم أو في الحالات كلها كالقيادة والتحفيز واتخاذ القرارات. لذلك ينبغي أن نبني نظرية عامة واسعة التطبيق بحيث لا تقتصر على فئات محددة كالقطاع العام أو الخاص أو غير الربحي. إن النصوص الشائعة الاستخدام في ما يتعلق بالقطاعين العام والخاص محققة في استخدامها على نحو مشترك أمثلة وحالات مستوحاة من القطاعات الحكومية والخاصة وغير الربحية [319].

أولًا: عدم الوضوح بين القطاعات

لقد أكّد الباحثون لسنوات عديدة على عدم وضوح الحدود بين القطاعات العامة والخاصة وغير الربحية في الاقتصادات الوطنية [320]. فمنذ نشأة المجتمعات الإنسانية، كانت هناك علاقات وتداخلات بين النشاط الاقتصادي الخاص والمؤسسات الحكومية.

اتخذ هذا المزج بين القطاعات أشكالًا وأنماطًا مختلفة [321]. لقد مزجت المؤسسات الهجينة مثل المشروعات التي تمتلكها الدولة والشركات الحكومية والشركات التي تخضع لرقابة دقيقة بين سيطرة الحكومة ورعايتها، بمزايا النشاط الاقتصادي الخاص كبيع البضائع أو الخدمات مقابل ثمن [322].

هناك أنموذج آخر من عدم التمييز بين القطاعات المختلفة يتمثل في تعاقد الحكومات مع جهات غير حكومية، إضافة إلى أنواع أخرى من العلاقات، تشتري الحكومة فيها من المؤسسات الخاصة أو تنفذ برامج وسياسات بوساطة تلك المؤسسات أو من خلالها. وكثيرًا ما تعمل المؤسسات غير الحكومية جاهدة للتأثير في إجراءات الحكومة وقراراتها بأساليب سياسية كمحاولة الضغط على الأجهزة التشريعية. ويحدث المزيد من عدم الوضوح بين القطاعات في مؤسسات أخرى مشابهة ولدى المحترفين وفي النشاط التجاري. وتتضمن هذه القائمة الطويلة لأنماط المؤسسات المدارس والمستشفيات والجامعات ومؤسسات النقل ومؤسسات الخدمات الخاصة والعامة والمختلطة. ويعمل في القطاعات كلها، المهندسون والأطباء والعلماء والمحاسبون والمحامون ورجال الأمن وغيرهم من الحرفيين والاختصاصيين. وما زال عدد كبير من الكتاب يؤكد منذ سنوات على ازدياد عدم الوضوح بين القطاعات وعلى الاشتراك في المسؤولية وذلك نتيجة ازدياد ضغط حركات الإصلاح في دول عدّة للحصول على المزيد من أشكال النشاط الحكومي وزيادة النزعة التنافسية عبر مؤسسات غير حكومية أو من خلالها.

تشكل التعقيدات في تعريف القطاعات العامة والخاصة وغير الربحية والتفريق بينها عقبات مفهومية ومنهجية لمن يحاول توضيح وتأكيد هذه

الفروق. كما أن هذه التعقيدات توفر تبريرات لمنظري الإدارة الذين ينظرون بشكل مباشر أو غير مباشر نظرة ازدراء لهذه الفروق. في الماضي قام منظرو المؤسسات [323] بتبرير الجهد لتطوير فئات وتصنيفات علمية بشكل تجريبي وذلك بالإشارة إلى التبسيط المفرط والتنميط الذي يتضمنه الخطاب العام بشأن القطاعات العامة والخاصة وغير الربحية. وفي تلك البحوث والدراسات، لم يطور منظرو المؤسسات تصنيفًا مقبولًا للمؤسسات. ولكن تلك الدراسات وضحت بأن التفريق بين القطاعين العام والخاص لا يصلح أن يكون تصنيفًا للمؤسسات على الرغم من أن هذا التفريق قد يتوافر في واحدة منها [324]. وعلاوة على ذلك، أظهرت الدراسات أن المؤسسات الحكومية لا تتجمع بالضرورة معًا في فئات تختلف عن فئات المؤسسات التجارية [325].
وأيدت هذه الدراسات الاستنتاج بأن التمييز بين القطاعين العام والخاص لا يدل على ميزات المؤسسة دلالةً واضحة. لقد جعلت هذه الأدلة والإثباتات هذا التفريق سيئ السمعة بين منظري المؤسسات الذين يصنفونه ضمن التصنيفات «الشعبية» أو «العامة» التي «تضلل أكثر من أن توضح» [326].
في الوقت نفسه، اتخذ كثير من علماء السياسة والاقتصاد موقفًا متناقضًا من مسألة التمييز بين القطاعين العام والخاص. فقد أشار عدد من علماء الاقتصاد والسياسة والإدارة إلى الخصائص المميزة للمؤسسات الحكومية وقاموا بوضعها في نظريات حول البيروقراطية العامة. وأشار بعض علماء الاقتصاد على سبيل المثال إلى أن معظم المؤسسات الحكومية لا تبيع منتجاتها في أسواق اقتصادية، وأكد هؤلاء الاقتصاديون أن هذه الميزة وغيرها تجعل هذه المؤسسات مختلفة جدًا عن الشركات الخاصة في أبعاد كثيرة أساسية [327].
يبدو أن هذا الاختلاف بين العلماء يعود إلى مصادر متعددة. هناك عدد كبير من علماء الاقتصاد الذين يولون أهمية كبيرة للأسواق الاقتصادية في نظرياتهم ما يجعل بعضهم يميل إلى الاعتقاد بأن وجود الأسواق الاقتصادية أو عدم وجودها بالنسبة إلى منتجات مؤسسة ما يؤثر تأثيرًا قويًا على إدارة تلك المؤسسة. أما علماء السياسة المهتمون بالبيروقراطية العامة فيركزون على تحليل سياقها السياسي ويخلصون إلى إيلاء أهمية كبيرة للتأثيرات السياسية. ويركز علماء الإدارة العامة على موضوعات مثل أنظمة الخدمات المدنية وأنظمة المساءلة للمديرين الحكوميين، وهم يعدّونها أنظمة متميزة إلى حدّ كبير. ومن جهة أخرى، يسعى علماء النفس والاجتماع في ميدان المؤسسات من الذين يدرسون العمليات والناس في أشكال مختلفة من المؤسسات إلى ملاحظة الأمور المشتركة بين هذه المؤسسات. ويظهر الدليل البحثي الذي سنشير إليه أدناه جوانب مشتركة وأخرى متضاربة بخصوص بعض الموضوعات. وفي النهاية سنخلص إلى القول بأن هذه النتائج المتضاربة تظهر أهمية تجنب التعميمات المبالغ بها التي قد تؤدي إليها بعض التوجهات العلمية. إن هذا

الاختلاف الملحوظ بين مجموعات رئيسة من الباحثين يعيدنا إلى البحث عن طرائق لتوضيح هذه المسألة.

ثانيًا: طرائق تعريف الإدارة العامة والإدارة الخاصة

يظهر عدم الاتفاق والتناقض لأن الناس، بمن فيهم الباحثون، غالبًا ما يشيرون إلى فئات المؤسسات الخاصة والعامة بطرائق غامضة وغير محددة، ولأن الفئتين تشملان عددًا كبيرًا من المؤسسات والفروع المتداخلة التي يشبه بعضها بعضًا في «القطاعات» المختلفة كما ذكرنا سابقًا. ولكن بعض العلماء اتخذ بعض الخطوات المفيدة لتوضيح الاختلافات.

قبل نصف قرن من الزمن، اعترف دال وليندبلوم [328] بوجود عدم وضوح وتداخل بين القطاعين العام والخاص، ولكنهما قالا بأن من الممكن التمييز بدرجة معقولة من الوضوح بين المؤسسات الحكومية والشركات الخاصة، حيث الأولى هي مؤسسات حكومية بينما الثانية هي شركات تجارية، ويستطيع المرء أن يحددهما؛ إذ في نهاية المطاف نجد في حدّ أول استمرارًا في امتلاك الحكومة وتشغيلها المؤسسات الحكومية في مقابل الحدّ الثاني حيث تقع المشروعات المملوكة من القطاع الخاص. وبين هذين الحدّين، تقع أنماط المؤسسات المختلطة التي وصفناها سابقًا، والتي تشكل مزيجًا من الرقابة الحكومية وغير الحكومية كالمشروعات التي تمتلكها الدولة والسلطات أو الشركات الحكومية والشركات الخاصة التي تخضع لرقابة دقيقة.

أكد دال وليندبلوم [329] الفرق بين الأسواق الاقتصادية والسلطة الحكومية (التي سمياها بوليارشية (polyarchy) أو متعددة القادة) بديلًا لتنظيم نشاط الدولة الاجتماعي والاقتصادي. إن الأسواق توفر للمنتجين والمشترين المزيد من الاختيار بشأن معاملاتهم المالية وعلاقاتهم، في ما البوليارشية تميل إلى الاعتماد على قواعد أو تعليمات سلطوية أكثر مركزية، ولكل بديل جوانب ضعف وقوة [330]. فبينما توفر الأسواق المزيد من حرية الاختيار، فإنها تخفق في إنتاج سلع عامة ويمكن أن تخفق أيضًا في ضبط العوامل الخارجية العارضة [331]. تستطيع البوليارشيات الاستجابة لمثل هذه الحالات من إخفاق السوق، ولكنها قد تسبب مشكلات بسبب السيطرة المركزية الشديدة وعدم المرونة في الأوامر والتوجيهات السلطوية المركزية في ما يتعلق بالخيارات والحاجات المحلية. يقول دال وليندبلوم إن المؤسسات الخاضعة لسيطرة هذين البديلين الواسعين من المؤسسات، تبدي ميولًا أكبر باتجاه موقعها المؤسساتي. وأضاف الباحثان أن المؤسسات الحكومية تبدي ميولًا نحو «الروتين والقواعد والحذر» أكثر من المشروعات الخاصة. إن المؤسسات الحكومية تفتقر إلى الارتباط المباشر بين مبيعات منتجاتها والواردات التي تحصل عليها مقارنة مع الشركات لأن المؤسسات تلك تحصل على أموالها من عمليات التمويل الحكومية، ولذلك فإن حوافز الأشخاص العاملين فيها لخفض

التكلفة وتنفيذ العمليات الفعالة تكون بدرجة أقل. ولذلك يقول دال وليندبلوم إن البدائل المؤسساتية الأهم للأسواق والهرميات الإدارية السياسية تحدد الخصائص الرئيسة للمؤسسات التي تخضع لهذه البدائل، وحينئذ، أكد الباحثان وجهة النظر المتعلقة بالمؤسسات الحكومية - وهذا أمر معروف لدى علماء الاقتصاد ووفقًا للأفكار النمطية العامة - بأن أداءها أقل فاعلية وأكثر التزامًا بالقواعد والروتين من المشروعات الاقتصادية الخاصة. والأهم من ذلك أن التحليل أظهر أن الباحث يستطيع أن يميز بوضوح بين فئة أساسية من المؤسسات الحكومية وفئة أساسية من الشركات الخاصة.

اتخذ وامسلي وزالد [(332)] خطوة أخرى في توضيح الفرق من خلال تصنيف المؤسسات تبعًا لإدارتها والإشراف عليها من القطاع العام أو الخاص وتبعًا لاستلامها مواردها المالية من مصادر عامة أو خاصة. إن المؤسسة الحكومية ذات الأهداف العامة لا تبيع جزءًا مهمًا من منتجاتها في الأسواق الاقتصادية، بينما كثير من الشركات التجارية تحصل على معظم وارداتها من مبيعاتها، وهي تعمل بشكل مستقل عن السلطات الحكومية بخلاف الحكومية. وكما ذكرنا سابقًا، فإن المؤسسات المختلطة التي تعتمد على تمويل وإشراف من مصادر حكومية وخاصة تعقد الجهد الذي يسعى إلى التمييز بين المؤسسات العامة والخاصة. وقد كان تصنيف وامسلي وزالد للمؤسسات وفقًا لملكيتها وتمويلها عاملًا مساعدًا لتوضيح هكذا فرق. وتمكن الباحثان من تحديد أربع فئات: • مؤسسات يمتلكها ويمولها القطاع العام (تحصل على أموال تشغيلها من مخصصات في موازنة الحكومة)، مثل وزارة الدفاع ووزارة الخارجية ومنظمات التقاعد الحكومي ودوائر الشرطة.

- مؤسسات يمتلكها القطاع العام وتمولها بشكل كبير مصادر خاصة كالمبيعات والتبرعات كما هو الحال في المشروعات التي تمتلكها الدولة في دول كثيرة.
- مؤسسات يمتلكها القطاع الخاص وتحصل على نسبة كبيرة من إيراداتها المالية من عقودها مع الحكومة أو من مبيعاتها للحكومة أو من المساعدات الحكومية.
- مؤسسات يمتلكها القطاع الخاص وتحصل على معظم إيراداتها المالية، أو كلها، من مصادر خاصة كالمبيعات أو التبرعات. ويمكن تصنيف الشركات التجارية في معظم الدول في هذه الفئة.

يعد هذا التصنيف، كغيره من التصنيفات التي وضعها الباحثون، مبسطًا جدًا. وعلى الرغم من ذلك، فإنه يؤكد أن تجاهل التمييز بين القطاعات لا يمنعنا من التفريق بوضوح بين المؤسسات الخاصة والعامة، وقد يشكل ذلك أساسًا للبحث في إثبات فرضيات حول الفروق بين النوعين أو نفيها.

أما بوزمان [(333)] فقد تقدم بالتحليل خطوة إلى الإمام بمحاولته تصنيف المؤسسات وفقًا لمتصلتين تتعلِقان بدرجة «عموميتها» وهما السلطة

الاقتصادية والسلطة السياسية بدلًا من تقسيم هاتين المتصلتين إلى فئتين عامتين كما فعل وامسلي وزالد [(334)]. يقول بوزمان إن للإدارة في الحقيقة درجات مختلفة من السلطة على الموارد المالية ونشاط مؤسساتها وعلى الشركات الخاصة بدرجة أكبر من المؤسسات الحكومية. إن الشركات التجارية التي تحظى بدرجة عالية من التمويل من خلال التعاقد مع الحكومة تكون سلطتها أقلّ في طريقة استخدام تلك الأموال. وتحظى المؤسسات الحكومية بسلطة سياسية أكبر من الشركات الخاصة حيث إنها تفوض بهذه السلطة من الجهات التشريعية أو من مسؤولين حكوميين آخرين، ولكن أنواع المؤسسات كلها تتمتع بدرجة مختلفة من هذه السلطة.

ينبغي لكل واحد أن يعي التعقيدات في تعريف الإدارة العامة والخاصة والتمييز بينهما لأن هذه التعقيدات تعكس حقيقة الاقتصادات السياسية للأمم المعاصرة حول العالم. يدعي دال وليندبلوم، ووامسلي وزالد، وبوزمان أن بوسعنا بوضوح التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة.

ثالثًا: تحديات المقارنة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة

إن تحديد الفرق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة لا يثبت وجود فروق مهمة بينهما. ولا بدّ لنا من دراسة تلك الفروق والأدلة التي قد تثبتها أو تنفيها. أولًا، ينبغي لنا أن ندرس بعض التحديات المثيرة في البحث عن الفروق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة. هناك عوامل كثيرة قد تؤثر في المؤسسة وإداراتها أكثر من كونها عامة أو خاصة كحجم المؤسسة ووظيفتها وخصائصها الصناعية. وينبغي للبحث أن يوضح أن هذه العوامل البديلة لا تربك عملية تحليل الفروق بين المؤسسات العامة وغيرها من الأنواع. ولا بد للدراسات من أن تعتمد على عينات كبيرة ذات تصميم متقن من المؤسسات وموظفيها بحيث تكون العينة ممثلة للوظائف المختلفة للمؤسسة وضابطة لكثير من المتغيرات. وتتطلب مثل هذه الدراسات موارد كثيرة وهي باستثناء مثال حديث واحد، غير موجودة فعلًا [(335)].

من الباحثين من يضع نظريات اعتمادًا على افتراضات ودراسات وبحوث سابقة إضافة إلى خبراتهم الخاصة [(336)]. وهناك باحثون آخرون يقومون بإجراء دراسات لقياس البيروقراطيات العامة أو ملاحظتها واستخلاص النتائج حول الفروق بينها وبين المؤسسات الخاصة. وبعضهم يركز على مؤسسة حكومية واحدة [(337)]، بينما يركز آخرون على أكثر من مؤسسة [(338)]. وعلى الرغم من قيمة هذه الدراسات، فإنها لا تدرس أي مؤسسة خاصة دراسة مباشرة.

قدّم عدد من المديرين التنفيذيين والمديرين الذين عملوا في المؤسسات العامة والشركات التجارية الخاصة بعض الملاحظات بشأن الفروق الدقيقة بين القطاعين [(339)]. ويقارن باحثون آخرون بين مجموعات من المؤسسات

العامة والخاصة أو بين المديرين لكل مجموعة. وهناك من يقارن بين مديري مجموعات صغيرة من المؤسسات العامة والخاصة [340]. وتبقى هناك تساؤلات عن مدى تمثيل العينات الصغيرة للمجتمعات المدروسة. وما زالت هناك تساؤلات حول دراسات أكثر حداثة استخدمت عينات أكبر حجمًا وأكثر تمثيلاً للمجتمعات المدروسة، ولكن هذه الدراسات توفر أدلة أكثر إقناعًا حول جوانب مميزة من الإدارة العامة [341].

يقوم بعض الباحثين بمقارنة المؤسسات العامة بالمؤسسات الخاصة ضمن فئات وظيفية معينة لكي يحللوا عملية تقديم هذه المؤسسات لخدمة معينة. فهم يقارنون بين المستشفيات العامة والخاصة [342]، والمؤسسات الخدمية [343]، والمدارس [344] وشركات الطيران [345]، ودور الرعاية الصحية [346]، ومراكز التدريب المهني [347]، وشركات الحافلات [348]، ومراكز رعاية الصحة العقلية [349]، وكليات إدارة الأعمال [350]، والجمعيات التي تعنى بالفن [351]. وبالمثل، يقارن بعض الباحثين وظيفة معينة كإدارة الإبداع في الحاسوب وتقنية المعلومات في المؤسسات الحكومية والخاصة [352]. وعلاوة على ذلك، هناك من يقارن بين المشروعات التي تمتلكها الحكومة والشركات الخاصة [353]. وجد هؤلاء الباحثون فروقًا بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة وأوضحوا أن تمييز العامة والخاصة ذو معنى حتى لو كان نوع المؤسسة نفسها يعمل برعاية القطاعين العام والخاص. ولكن نتائج دراسة وظيفية واحدة قد لا تنطبق على أنواع أخرى من الوظائف.

هناك دراسات قليلة قارنت بين عينات عامة وخاصة من البيانات الإحصائية والدراسات الاجتماعية المسحية الواسعة والدراسات الوطنية [354]. وتعد هذه الدراسات ذات قيمة كبيرة، ولكن يصعب تطبيق نتائجها على خصائص منظمات محددة وعلى العاملين فيها.

إن مراجعة هذه المناهج المتعددة تعكس منحى تجريبيًا لمقارنة الإدارة العامة بالإدارة الخاصة كما لو كان بوسعنا حل هذه الفروق بالنظر إلى دراسات اجتماعية علمية تجريبية. ولكن هناك قيود شديدة على هذه المقاربة. فهناك على سبيل المثال دراسات كثيرة في الإدارة العامة توفر خطابًا تحليليًا (مقالات على سبيل المثال) وخطابًا معياريًا حول موضوعات مثل الخلقيات الإدارية والمساءلة الإدارية وغيرها. وكثيرًا ما يثير هؤلاء الباحثون، صراحة أو ضمنًا، بعض التساؤلات حول تميّز الإدارة العامة ويقولون مثلًا بأنها تتضمن قضايا في الخلقيات والمساءلة تختلف بوضوح عن مثيلاتها في قطاع الأعمال. وهم لا يخضعون هذه الأفكار للاختبار باستخدام أساليب اجتماعية وعلمية تجريبية، بينما ينبغي لهذا الخطاب المنطقي أن يشكل جزءًا من الأدلة المتوافرة. ولا يسعنا في هذا المجال مناقشة هذه القضية نظرًا إلى ضيق المساحة.

علاوة على ذلك، هناك جوانب كثيرة تختلف فيها الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة اختلافًا واضحًا يصعب تجاهله. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، إن مستويات التعويضات تقريبًا للمديرين التنفيذيين في الشركات الخاصة الكبرى كافة أكبر بكثير من مثيلاتها في القطاع العام، وهذه الفروق لا يمكن إنكارها. مع أن هذا الاختلاف في الولايات المتحدة أكبر مما هو عليه في بلدان أخرى، فإنه أيضًا موجود في دول أخرى عديدة. وفي ما يأتي سنراجع البحوث والدراسات الاجتماعية العلمية الإمبيريقية المقارنة التي لا تتضمن مثل هذه الفروق الواضحة.

رابعًا: الخصائص المميزة للإدارة العامة: الآراء العامة ونتائج البحوث

على الرغم من التحديات التي تواجه تصميم البحوث الحاسمة، فإن تيار الآراء ونتائج البحوث ما زال مستمرًا. هناك دراسات تشتمل على مراجعة لأكثر الآراء والأدلة شيوعًا بشأن التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة [(355)]. ويتضمن الخطاب مزيجًا من أنواع الدراسات والآراء المذكورة أعلاه. ويتضمن الملحق تلخيصًا لكثير من النقاط الرئيسة في هذا المزيج، ويشتمل الملخص نفسه على المواقف النظرية والآراء الشائعة ومبررات كل بحث وأوجه الاتفاق والاختلاف. وإن العديد من مصادر الأدلة والآراء مشار إليه في الدراسات المذكورة أعلاه. وسنذكر في ما يأتي من مناقشة أمثلة من مقتبسات من تلك المصادر، ولكننا سنركز على الاستشهاد بنتائج البحوث الجديدة.

1- الفروق بين بيئات العمل

تشير كثير من الادعاءات حول الفروق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة إلى الفروق بين بيئة العمل لكل منهما. تؤكد أطراف كثيرة من المشاركين في النقاش أن الإدارة العامة، بخلاف الإدارة الخاصة، تتضمن مؤسسات لا تبيع منتجاتها في الأسواق الاقتصادية [(356)]. ولا يحاول الباحثون إثبات هذه الملاحظة أو نفيها لأنها واضحة بذاتها. ولا يحتاج المرء إلا إلى النظر إلى مصدر الإيرادات في التقارير المالية للمؤسسات لكي يؤكد هذا الفرق. وقد وجد الباحثون الذين يدرسون أهداف الشركات الخاصة أن المديرين يضعون «الربحية» في مقدمة أهدافهم في معظم الحالات [(357)]، وفي ما لم يشارك أي مدير تنفيذي من المؤسسات التي تمتلكها أو تمولها الحكومة في هذه الدراسات، فمن الواضح أن الباحثين لم يستطيعوا القول بأن الربحية هي من أهداف هؤلاء المديرين [(358)].

تتعلق القضايا الأكثر إثارة للجدل بمدلولات هذا الفرق. يفترض بعض الباحثين (ويعتقد كثير من المواطنين) أن هذا الفرق يُضعف المعلومات أو الحوافز التي توفرها الأسواق الاقتصادية أو يزيلها، وحينئذٍ تضعف الحوافز لخفض التكلفة

وكفاءة التشغيل والأداء الفعال [359]. ويشكل هذا الموقف مبدأ إرشاديًا في الدول ذات الاقتصادات الأكثر رأسمالية والاقتصادات الحرة، ولحركات الخصخصة والإدارياتية التي انتشرت في جميع أنحاء العالم. ومن جهة أخرى، يشير نقاد الشركات الخاصة للحالات المتكررة من الخسارة وعدم الفاعلية في تلك المؤسسات. وكما سنصف لاحقًا، يسجل عدد كبير من المؤلفين حالات كثيرة من النجاح والفاعلية في الإدارة العامة. ومن الغريب أن قليلًا من البحوث ذات العينات الكبيرة تقارِن بشكل مباشر بين المديرين في القطاعين العام والخاص من حيث الحوافز والمؤشرات التي يواجهونها، إلا أن أشكالًا متعددة من الأدلة المباشرة وغير المباشرة تشير إلى أن المديرين العامين غالبًا ما يتمتعون بحوافز ومعلومات أقل لتحقيق الكفاءة التشغيلية وأنواع معينة من الأداء الفعال كما سنوضح في ما بعد. وكما هو مشار في الملحق، يؤكد الباحثون أن البيئات التشغيلية توفر حوافز أقل للمديرين في القطاع العام (مقارنة بأقرانهم في القطاع الخاص) من أجل تحقيق الفاعلية الاقتصادية من خلال الاستجابة لمتطلبات المستهلك وتقديم العرض وفقًا للطلب [360].

يدّعي المنظرون الذين يؤكدون أهمية وجود أو غياب الأسواق الاقتصادية [361] أنه في غياب الأسواق كمصادر للحوافز والضبط للإدارة العامة، ينبغي لمؤسسات حكومية أخرى (المحاكم والمجالس التشريعية والسلطة التنفيذية والدوائر الحكومية العليا) استعمال قيود قانونية ورسمية لفرض سيطرة حكومية خارجية. ويؤدي ذلك إلى المزيد من الضبط الخارجي للأنظمة والإجراءات الحكومية ومجالات العمليات والأهداف الاستراتيجية في الإدارة العامة مقارنة بنظيراتها في الإدارة الخاصة وحتى في الشركات التي تخضع لرقابة مشددة. تعتمد الإدارة العامة على سلطات مشكَّلة سياسيًا من أجل الترخيص بالنشاط وتمويله، وحينئذ ستواجه بيئة تشغيلية مختلفة كثيرًا. وعلاوة على ذلك يركز عدد من المراقبين على تقسيم السلطة الخارجية بين مؤسسات عدة (كما ذكرنا سابقًا السلطة التشريعية، المحاكم، ورئيس الدولة) في الجمهوريات الديمقراطية وغيرها من أنواع الحكومات أيضًا. كما يشير هؤلاء المراقبون إلى أهمية هذا التقسيم لأهداف الإدارة العامة وعملياتها، كما سنوضح لاحقًا.

إن المؤسسات الحكومية التي تعتمد عليها الإدارة العامة في الترخيص والتمويل تستجيب للتأثيرات السياسية. وحتى في الأنظمة الأوتوقراطية، فإن الدعم الشعبي للنشاط الحكومي يمكن أن يقويه وأن المعارضة الشعبية يمكن أن تقوضه. وكثيرًا ما تتضمن الإدارة العامة الإفادة من الدعم السياسي وتجنب المعارضة لا من السلطات الرسمية فحسب، بل أيضًا من الناخبين مثل مجموعات المصالح المؤثرة ووسائل الإعلام والرأي العام وغيرها من التأثيرات السياسية الأقل أهمية.

2- المعاملات المتميزة مع بيئة التشغيل

يربط الباحثون عادة هذه الفروق في بيئة التشغيل بمعاملات محددة مع البيئة الخارجية. ويدعي هؤلاء الباحثون أن الحكومة تنتج خدمات وسلعًا لا تستطيع الأسواق الخاصة توفيرها بدرجة كافية مثل السلع العامة وإدارة المؤثرات الخارجية، ولا يمكن بيع هذه السلع في الأسواق بسعر الوحدة. ويؤكد آخرون أن النشاط الحكومي عادة ما يكون احتكاريًا وقسريًا لا يمكن تجنبه بدرجة أكبر مما هو عليه الحال في نشاط القطاع الخاص، كما يكون هذا النشاط الحكومي أوسع أثرًا ما يؤدي إلى المزيد من الضبط والإشراف على الإدارة العامة من قبل سلطات حكومية أخرى. كما يدعي المراقبون أيضًا أن المؤسسات الحكومية تعمل بإشراف حكومي أكبر وأدق مع توقعات فريدة من حيث العدل والانفتاح والمساءلة والأمانة.

3- أهداف الإدارة العامة وأدوارها وأنظمتها وعملياتها المتميزة

إن معظم الملاحظات بشأن البيئة والمعاملات المحيطة بالإدارة العامة تربط هذه المعلومات بفروق أخرى في الأهداف والأدوار الإدارية والأنظمة والعمليات.

الأهداف ومعايير الأداء: إن الملاحظات الأكثر شيوعًا حول الإدارة العامة تشير إلى أن عوامل مثل غياب السوق، وإنتاج السلع والخدمات التي لا تحظى بقيمة جيدة بسعر السوق، والتوقعات العالية بشأن المساءلة، والعدل، والانفتاح، والأمانة، والأداء تعمل على تعقيد الأهداف ومعايير التقويم للإدارة العامة. تعد الأهداف ومعايير التقويم أكثر تنوعًا، وكثيرة التضارب (وتتضمن مقايضات صعبة)، وهي أكثر تجريدًا وصعوبة في القياس مما هو عليه الحال في المؤسسات الخاصة [362]. وفي الواقع، فإن كل من يكتب في الإدارة العامة يذكر هذه الملاحظات بشكل أو بآخر. هناك أمثلة عديدة توضح تلك الملاحظات: السلطات المتضاربة والغامضة للعديد من المؤسسات الحكومية، والضغوط المتضاربة لمجموعات المصالح، وندرة مؤشرات الأداء الواضح. يشير المديرون في تعليقاتهم على خبراتهم في القطاع العام مقارنة بخبراتهم في القطاع الخاص إلى هذه الملاحظات [363]. ومن جهة أخرى، يواجه المديرون التنفيذيون في القطاع الخاص مشكلات تتعلق بتضارب الأهداف وعدم وضوحها، بينما أهداف بعض النشاط في الإدارة العامة - جمع الضرائب، وتوزيع شيكات بالأرباح، وإصدار تراخيص - فإنها لا تبدو مختلفة كثيرًا عن أهداف كثير من شركات القطاع الخاص. ومن الغريب أن قليلًا من البحوث التي تعتمد عينات كبيرة توفر أدلة لدعم هذه الادعاءات حول الأهداف المتضاربة وغير

الواضحة في الإدارة العامة. أظهرت دراستان مسحيتان عدم وجود فرق في إجابات المديرين في القطاعين الخاص والعام بشأن وضوح أهداف مؤسساتهم [(364)]. وينبغي لكثير من المديرين في الإدارة العامة التعامل مع أهداف غامضة ومتعددة ومتضاربة، ولكن كيفية تعامل الإدارة العامة المتميزة مع مثل هذه الأبعاد تبقى مسألة مثيرة للتساؤل وبحاجة إلى مزيد من التحليل والأدلة.

أدوار الإدارة العامة: على الرغم من الإجماع العام بوجود كثير من الوظائف والنشاط المتشابه بين الإدارتين العامة والخاصة، أظهرت دراسات عديدة جوانب مختلفة في أدوار الإدارة في القطاع العام. وعلى الرغم من اختلاف منهجيات تلك الدراسات، تميل الأدلة لدعم النتائج المذكورة في الملحق في البند (3- ب) [(365)]. ومن الواضح أن هناك فروقًا كبيرة بين أدوار المديرين في القطاعين العام والخاص والمؤسسات غير الربحية. فمثلًا، يعتمد تدخل المدير في العلاقات الخارجية على المستوى التنظيمي والواجبات الوظيفية حيث يتمتع المديرون ذوو الرتب العليا بإمكاناتٍ أكبر من المديرين متوسطي المستوى للتعامل مع مديري الشركات والمؤسسات الخارجية. ففي القطاع الحكومي، يعمل كثير من المديرين بمعزل عن التغطية الإعلامية ومجموعات المصالح والمشرعين وأي شكل آخر من أشكال التدخل «السياسي». وتشير الأدلة إلى أن كثيرًا من المديرين في الحكومة، وخاصةً المديرين في المراتب العليا الذين عُينوا بالانتخاب السياسي والذين عينوا تعيينًا سياسيًا، يقومون بأدوار تعكس الطبيعة العامة والسياسية لمواقعهم، بما في ذلك النشاط المذكور في البند (3- ب) من الملحق.

السلطة الإدارية: تعد الملاحظات المتعلقة بالسلطة الإدارية الملخصة في البند (3-جـ) من الملحق وثيقة الصلة بالتأكيدات والأدلة حول الأدوار الإدارية. لقد خلص العديد من المراقبين ذوي الخبرة في دراسات الحالة إلى القول إن السيطرة والإشراف المؤسساتيين والأنظمة الإدارية المقيدة (مثل إجراءات الخدمة المدنية المعقدة) والديناميات السياسية لبيئة التشغيل، تجعل المديرين في القطاع العام أقل سلطة في مؤسساتهم من نظرائهم في القطاع الخاص [(366)]. وفي دراسة حالة أجراها على مجموعة من رؤساء المديريات الفدرالية، استنتج كوفمان [(367)] أن «هؤلاء المديرين يتقدمون ببطء» ولذلك فهم يحققون نتائج متواضعة في أحسن الأحوال. وقد يتمتع المديرون الأقل رتبة أو مديرو الوحدات الفرعية بتحالفات سياسية خارجية وحماية نظام الخدمة المدنية تمنحهم استقلالية نسبية أكثر مما يتمتع به رؤساؤهم. يدعي بعض المراقبين أن المديرين ذوي المراتب العليا الذين يسعون للسيطرة بسبب الضغوط السياسية عليهم فيما يفتقرون إلى معايير أداء واضحة يترددون في تفويض السلطة للآخرين ويميلون إلى ترسيخ المزيد من الضوابط في التسلسل الهرمِي وإلى المزيد من مراجعة قرارات المديرين

التابعين لهم. وهناك قيد آخر يأتي من التغيير المتكرر للمديرين ذوي المراتب العالية في كثير من الأنظمة السياسية بسبب الانتخاب والتعيين السياسي لمديرين جدد في التسلسل الهرمي. إن كثرة تغيير المديرين يعوّق الإبداع والتغيير [(368)].

علاوة على المراجع التي ذكرت في الفقرة السابقة، هناك دراسات كثيرة، قارنت بين المديرين في الإدارتين العامة والخاصة وقدمت أشكالًا مختلفة من الأدلة - بما في ذلك دراسات إضافية كما سنبين تاليًا - وقد أشارت إلى السلطة المقيدة المشتركة للعديد من المديرين في القطاع العام وإلى حاجتهم إلى الاستعداد لمثل هذه الأدوار [(369)]. وفي المقابل، وكما سنضيف لاحقًا، تطور في العقدين الأخيرين نوع جديد من الكتابة تمثلت في العديد من الكتب والمقالات التي أشارت إلى الأدلة التي تشير إلى أن المديرين في القطاع العام ينجحون بالأدوار التي يقومون بها ويقودون مؤسسات ومرؤوسين مبدعين وذوي أداء جيد. علاوة على ذلك، أظهرت دراسة أجريت على عينتين كبيرتين من المديرين في القطاعين العام والخاص أن المديرين في القطاع العام عبروا عن عدم رغبتهم في وضع قواعد إضافية جديدة، وهذه النتيجة لا تؤيد الاستنتاج بوجود نزعة لدى المديرين في القطاع العام لوضع قواعد جديدة وضوابط للتسلسل الهرمي أقوى مما هو عليه الحال بالنسبة إلى المديرين في القطاع الخاص [(370)].

البنية التنظيمية: لقد سَخر النقاد عبر قرنين من الزمن من البيروقراطية الحكومية وساهمت انتقاداتهم في نشر الفكرة السائدة بأن المؤسسات الحكومية تفضل الترتيبات المعقدة والمقيدة، وتميل لاتباع الإجراءات الروتينية. وقد أدخل بعض علماء الاقتصاد والسياسة هذه الفكرة في نظرياتهم حول البيروقراطية العامة [(371)]. وأظهرت دراسات عديدة نتائج مختلفة حول ما إذا كان المديرون في القطاع العام يعملون في أنظمة تختلف كثيرًا عن نظيراتها في القطاع الخاص. وأظهرت دراسات مختلفة فروقًا هيكلية متعددة ولكنها ليست بالضرورة فروق تدل على مزيد من «البيروقراطية» في المؤسسات العامة [(372)]. وأظهرت دراسات مسحية عدة أن المديرين في القطاع العام يتميزون بدرجة من الروتين والتأخيرات الإجرائية أعلى مما هو عليه عند نظرائهم في الشركات الخاصة [(373)]. وأشارت دراسات أخرى إلى أن المديرين في القطاع العام يتعاملون بدرجة من الشكلية والمركزية أعلى مما لدى نظرائهم في القطاع الخاص، على الرغم من أن الفروق بين القطاعين العام والخاص ليست كبيرة في العادة [(374)] وهناك دراسات لم تجد أي فرق [(375)].

كما سنوضح في ما يأتي، أظهرت دراسات مسحية عديدة أن الفروق الأكبر بين المديرين في القطاعين العام والخاص تظهر في إجاباتهم عن الأسئلة حول التأخيرات الإجرائية والقيود الهيكلية في بعض الجوانب مثل إدارة شؤون

الموظفين وإدارة المشتريات. وفي معظم الحكومات، تميل المؤسسات المركزية إلى وضع قواعد وسياسات لشؤون الموظفين والمشتريات ومراعاة تطبيقها في مؤسسات أخرى. تؤيد النتائج التفسير القائل إن المؤسسات الحكومية تنزع إلى الرسميات وإلى تكثيف القواعد والروتين بدرجة أكبر مما هو عليه الحال في الشركات الخاصة، ولكن ليس كما توقع بعض المنظرين. ويبدو أن المديرين في القطاع العام يواجهون درجة أعلى من الشكلية الهيكلية والمركزية وخاصةً في نشاط المؤسسات الخارجية - كتلك المهتمة بشؤون الموظفين والمشتريات - التي تقوم بوضع القواعد والسياسات ومراقبة تنفيذها للمؤسسات الحكومية.

عمليات اتخاذ القرارات الاستراتيجية: تدل الفروق في البيئات التنظيمية وفي الأدوار الإدارية التي نوقشت أعلاه ضمنًا أو صراحة على أنها تتعلق بالملاحظات حول الفروق في عمليات اتخاذ القرار في الإدارة العامة والخاصة من النوع المذكور في البند (3-هـ) من الملحق. وبينما يشير بعض الدراسات إلى تأييد غير مؤكد لمثل هذه النتائج [376]، هناك دراسات تؤيد تلك النتائج [377].

الحوافز وأسس تقديمها: أظهرت دراسات مسحية عديدة للمديرين في القطاعين العام والخاص أن الفروق الواضحة بين الفئتين تظهر في إجاباتهم عن الأسئلة المتعلقة بالقيود على الحوافز الهيكلية - حول ما إذا كان من السهل أم من الصعب ووفقًا لقوانين المؤسسة، تحديد مرتب الموظف وترقيته والإجراءات التأديبية بناءً على أدائه. وقد أظهرت دراسات أجريت في أوقات مختلفة وعلى مستويات حكومية مختلفة وفي دول مختلفة أن المديرين في القطاع العام يواجهون قيودًا وصعوبات في ربط مرتب الموظف وترقيته والإجراءات التأديبية (بما فيها طرد الموظف) بأدائه أكثر مما هو عليه الحال في القطاع الخاص [378]. وأظهرت هذه الدراسات أن المديرين في القطاع العام والموظفين، مقارنة بأقرانهم في القطاع الخاص، يشيرون إلى علاقة أضعف بين الأداء مقارنة مع المرتب والترقية والأمن الوظيفي. إن الجهد الذي بذل في دول مختلفة عبر العقدين الماضيين لربط «المرتب بالأداء» لموظفي الحكومة وإدخال بعض «التسهيلات» الأخرى في نظام الخدمة المدنية تعكس استجابات صناع السياسة لمثل هذه الآراء التي كثيرًا ما تظهر في شكاوى المديرين في القطاع العام حول الأنظمة التي يعملون فيها.

الاتجاهات والقيم المتعلقة بالعمل: أظهرت دراسات عديدة منذ سنوات أن المديرين والموظفين في القطاع العام يختلفون عن نظرائهم في القطاع الخاص من حيث الاتجاهات والقيم المتعلقة بالعمل كما يظهر في البند (3- ز) من الملحق. وتشتمل تلك البحوث على دراسات متباينة من حيث المنهجية والعينات والقيم والاتجاهات التي تم تقويمها، كما تتضمن دراسات أخرى لم تظهر أي فروق في القيم والاتجاهات المذكورة في البند (3- ز) من الملحق، كالقيمة التي تعطى للمرتب [379]. وعلى الرغم من أن النقاد كثيرًا ما يزعمون

أن حماية الخدمة المدنية والقيود المفروضة على الموظفين المذكورة آنفًا تجتذب موظفين ممن يبحثون عن الأمن الوظيفي إلى القطاع العام، فإن نتائج المقارنات بين القطاعين العام والخاص من حيث الاتجاهات نحو الأمن الوظيفي تميل لأن تكون متفاوتة [(380)]. وبشكل عام، تظهر العديد من الدراسات أن عددًا كبيرًا من مديري القطاع العام وموظفيه يقللون من قيمة الحوافز المادية كهدف نهائي في العمل، كما يبدي هؤلاء الموظفون دوافع أعلى للخدمة العامة والتضحية لغيرهم ويتحدثون عن فرص أكبر للعمل البناء الذي يؤدي لنتائج عامة مهمة. يتحدث المديرون من المراتب العالية عن مستويات من هذه الدوافع والقيم أعلى مما هو الحال عند الموظفين من المراتب الأدنى في القطاع العام [(381)]. وعلاوة على ذلك، يشير عدد متزايد من البحوث حول الدافعية في الخدمة العامة في خلال العقد الماضي إلى أنماط خاصة من الدافعية في المؤسسات العامة وغير الربحية بوسعها أن تؤدي إلى مستويات من الدافعية والجهد مشابهة لما عند موظفي القطاع الخاص، أو أعلى منها [(382)].

منذ الستينيات من القرن العشرين، أجريت دراسات كثيرة لمقارنة اتجاهات الموظفين المتعلقة بالعمل في القطاعين العام والخاص من حيث مستوى الرضى عن العمل، وأظهرت تلك الدراسات أن مديري القطاع العام وموظفيه يميلون إلى الاستجابة لأسئلة عامة أو عالمية (مثل: «بشكل عام، أنا أحب عملي») بطرائق تعبر عن درجة مساوية من الرضى أو أكبر قليلًا وأحيانًا بدرجة أقل قليلًا ممّا عليه الحال عند نظرائهم في القطاع الخاص. وأظهرت دراسات أخرى في دول مختلفة أن المستطلعين في القطاع العام أشاروا إلى درجة أدنى من الرضى عن بعض جوانب أعمالهم مثل عدم رضى المديرين عن مستوى استقلاليتهم أو مدى أثرهم في مؤسساتهم، وعدم رضى الموظفين عن مديريهم [(383)]. ويميل المستطلعون من القطاع العام إلى التعبير عن درجة أدنى من الرضى عن بعض جوانب أعمالهم، وتميل إجابات المديرين بشأن بعض الفروق لأن تكون متسقة مع الفروق المذكورة في الأقسام السابقة (على سبيل المثال يبدو أن التدخل والإشراف الخارجي يفسر تدني مستوى الرضى عند مديري القطاع العام عن استقلاليتهم في بعض الدراسات). ويبدو أن هذه النتائج تدعم الاستنتاج بأن مديري القطاع العام وموظفيه يبدون درجة الرضى نفسها أو درجة أعلى بقليل من نظرائهم في القطاع الخاص، ولكن كثيرًا ما تظهر في المقارنات المتعلقة بالرضى من العمل بعض الإحباطات أو الطلبات ذات العلاقة بالعمل في القطاع العام.

4- مقارنة الأداء في القطاعين العام والخاص

يبدو أن المقارنة بين الأداء في الإدارتين العامة والخاصة ومؤسساتهما وموظفيهما من أكثر القضايا جدلًا في هذه المجال. يشعر عدد كبير من الناس أنهم يعرفون ما يمكن أن يخلصوا إليه في هذا المجال حتى لو كانت هذه المسألة من القضايا التي يصعب حلها. ونحن أمام استنتاجات قوية متعاكسة.
ومنذ أعوام، وجدت الدراسات المسحية للرأي العام في دول مختلفة أن معظم المستطلعين يعتقدون أن أداء الحكومة أقل كفاءة وفاعلية من أداء القطاع الخاص [384]. ويمكن للمرء أن يجد بين العلماء والمحترفين مجموعات ومدارس أسست استنادًا إلى الافتراض بأن أداء القطاع الخاص يتفوق على أداء القطاع العام. وتتمثل هذه النظرة في مدرسة «الخيار العام» في الاقتصاد وفي أفكار بعض علماء الاقتصاد مثل ملتون فريدمان [385] (Milton Friedman)، وكذلك بعض رسائل علماء السياسة حول البيروقراطية العامة [386]. إن هذه النظرة العامة بتفوق الإدارة في القطاع الخاص على الإدارة العامة حيث تبرز حاجة هذه الأخيرة إلى التطوير قد أدّت إلى حركات إصلاحية في دول من العالم مختلفة استمرت إلى الوقت الحاضر مثل إصلاحات الإدارة العامة الجديدة في دول مختلفة. ومن جهة أخرى، وكما سنصف لاحقًا، ذكر بعض المقالات والمؤلفات في العقدين السابقين أن أداء الإدارة العامة جيد ويتفوق على الإدارة في القطاع الخاص في كثير من الحالات.
كما يوضح الملحق، يتركز بعض هذا الحوار حول مسألة ما إذا كان المديرون والموظفون في القطاع العام يتمتعون بدرجة أقل من الحوافز والدافعية والإبداع ودرجة أعلى من الحذر وبالتالي مستوى أدنى من الأداء من نظرائهم في القطاع الخاص. وكما ذكرنا سابقًا، أظهرت بعض الدراسات المسحية أن المديرين والموظفين في القطاع العام يشيرون إلى ارتباط ضعيف بين أدائهم والحوافز مثل المرتب والترقية والأمن الوظيفي (بما في ذلك إمكان الطرد من الوظيفة) مقارنة بنظرائهم في القطاع الخاص. ويذكر المستطلعون في القطاع العام قيودًا أخرى على الحوافز كالقواعد المفصلة التي تحمي موظفي القطاع العام من التأديب والطرد.
سواء أكانت هذه الأوضاع أم غيرها مثل الرقابة السياسية المكثفة تجعل المديرين والموظفين في القطاع العام حذرين ولا يحبون المخاطرة، فإن هذه المسائل تلقت كثيرًا من الاهتمام من الباحثين، وقد تباينت النتائج بخصوصها. فقد أظهرت الدراسات المسحية في عدد من الدول (مثل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والسويد وإسرائيل) أن المديرين والموظفين في القطاع العام، مقارنة بالمستطلعين في القطاع الخاص، يبدون مستويات مماثلة لتقبل الابتكار والإصلاح والتغيير [387]، كما أنهم يدركون وجود مستويات مماثلة من المخاطرة في مؤسساتهم [388]. وقدم غوليمبيسكي [389] وروبرتسون وسينيفيراتني [390] أدلةً على معدلات مماثلة للنجاح في التطور المؤسساتي والمبادرات المخطط لها للتغيير في عينات من المؤسسات في القطاعين

العام والخاص. وعلاوةً على ذلك، ما زال المؤلفون منذ أعوام يصفون أمثلة عديدة من الابتكارات وعمليات التفعيل والتنشيط في المؤسسات والبرامج الحكومية [391]. ومن جهة أخرى، أظهرت دراسات حديثة أن المديرين في القطاع العام يبدون درجةً من الحماسة والتفاؤل بشأن التغيير والإصلاح المؤسساتي أقل مما هو عند أقرانهم في القطاع الخاص [392]. ويتمثل الفرق الرئيس الذي تشير إليه الدراسات المختلفة بشأن الاتجاهات نحو التغيير والابتكار في ما إذا كان المستطلعون في القطاع العام يُسألون عن آرائهم في التغييرات التي تطرأ في مؤسساتهم مقابل التغييرات التي تفرض عليها من الخارج كمبادرة الإصلاح العام التي فرضتها هيئة تشريعية على المؤسسات كلها في دولة ما. وتبدو الإدارة العامة، لأسباب ظاهرة، أكثر عرضةً لهذه التغييرات الخارجية المفروضة، ويميل المستطلعون من القطاع العام إلى إبداء درجة من الحماسة والدعم لمثل هذه التغييرات أقل مما عليه الحال بشأن التغييرات التي تنشأ في المؤسسات من الداخل.

إن كثيرًا من التأكيدات بشأن الخصائص المميزة للإدارة العامة تدعي ضمنًا أو بقوة أن الأفراد في القطاع العام يتمتعون بمستوى من الدافعية والأداء أقل مما عليه الحال عند نظرائهم في القطاع الخاص. ونحن هنا نواجه صعوبات في مواجهة هذه الادعاءات لأن علماء النفس المتخصصين في دراسة سلوك المؤسسات لم يطوروا قط استبانة صحيحة لقياس الدافعية، ولذلك يواجه المرء في هذا المجال مشكلات واضحة في محاولته مقارنة أداء الأفراد العاملين في وظائف مختلفة في القطاعين العام والخاص. وأظهرت دراسات كثيرة عبر السنوات الماضية أن العاملين في الإدارة العامة قد أظهروا مستويات عالية من الدافعية والجهد تماثل مستويات نظرائهم في القطاع الخاص [393]. فعلى سبيل المثال، إن الدراسة المسحية [394] التي أجريت على الموظفين الفدراليين في الولايات المتحدة وجدت أن 91 في المئة منهم يعتقد بأن العمل الذي يقومون به مهم، ويعتقد 81 في المئة أنهم يقومون بأعمال ذات جودة عالية، وتقترب هذه النسبة من نسبة 83 في المئة من المستطلعين من مديرين وموظفين في القطاع الخاص الذي يعتقدون فيه بأنهم يقومون بأعمال ذات جودة عالية. ومن جهة أخرى عندما يجيب موظفو الحكومة عن أسئلة تركز على مستوى الدافعية والجهد لديهم بشكل غير مباشر تكون آراؤهم أكثر سلبية في هذا المجال. فعلى سبيل المثال، إن أقل من نصف المستطلعين في الدراسة المسحية التي أجراها مكتب إدارة شؤون الموظفين في الولايات المتحدة قالوا إن الحوافز في مؤسساتهم تعتمد على مدى جودة قيام الموظف بعمله. وأشار 27 في المئة منهم فقط إلى أن إجراءات قد اتخذت بشأن ذوي الأداء الضعيف وذكر 36 في المئة منهم فقط أن مديريهم يولدون لديهم مستويات عالية من الدافعية والالتزام. وقد قارن لانغبين ولويس [395] بين نتائج استجابات مهندسين في القطاعين العام والخاص

والمؤسسات غير الربحية والشركات الخاصة المتعلقة بالدفاع ووجدا أدلة تشير إلى مستوى من الإنتاجية لدى مهندسي القطاع العام وقطاع الشركات الخاصة التي لا علاقة لها بالدفاع. ووجد الباحثان أيضًا أن مرتبات المهندسين في القطاعين العام وغير الربحي أقل بشكل واضح من مرتبات نظرائهم في القطاع الخاص. تشير نتائج هذه الدراسات المسحية وغيرها إلى أن العاملين في مؤسسات الإدارة العامة يذكرون أن مستوى الدافعية والجهد لديهم عالٍ، ولكنهم أيضًا يعبرون عن قلقهم الذي يعكس ما يدور في القطاع العام وخاصة في ما يتعلق بحماية نظام شؤون الموظفين المدنيين لذوي الأداء الضعيف بمستوى أكبر مما يجب، وأن المكافآت والمرتبات لا تعتمد على الأداء كما يجب [(396)].

سواء أكانت مستويات الدافعية والأداء لدى موظفي القطاع العام مماثلة لنظيراتها لدى موظفي القطاع الخاص أم لا، يبقى التساؤل قائمًا حول ما إذا كانت مؤسسات القطاع الخاص تتفوق على نظيراتها في القطاع العام من حيث كفاءة التشغيل والجودة العامة للمنتجات والخدمات. وهذا أيضًا سؤال تصعب الإجابة عنه. يعتقد بعض الفائزين بجائزة نوبل في الاقتصاد أمثال ملتون فريدمان وجيمس بوكانان أن الأسواق الحرة وحرية الاختيار تؤدي إلى نتائج أفضل من نتائج المؤسسات الحكومية، وهذا يؤدي إلى الاستنتاج بأن أداء الإدارة العامة والمؤسسات الحكومية لن يصل إلى مستوى الأداء في الشركات الخاصة وإداراتها. ومن جهة أخرى، أكد هربرت سايمون (Herbert Simon) الفائز بجائزة نوبل أيضًا [(397)] صراحةً أن من الخطأ أن ندعي أن «المؤسسات العامة وغير الربحية لا تستطيع أن تكون بكفاءة الشركات الخاصة ولا يمكنها ذلك». إن الأفكار المتعارضة للفائزين بجائزة نوبل في الاقتصاد تعكس مشكلة في مقارنة مجتمعين غير متجانسين من المؤسسات التي تنتج منتجات وخدمات مختلفة، كما تعكس هذه الآراء غياب مقاييس مثل الربح ومؤشرات المبيعات لدى معظم المؤسسات العامة.

وفقًا لبعض معايير الأداء العامة تبدو الإدارة العامة والإدارة الخاصة متشابهتين. فعلى سبيل المثال، أظهر مؤشر رضى العملاء الأميركي درجات من الرضى لدى 170 شركة خاصة و30 مؤسسة حكومية [(398)] (American Society for Quality, 2001). وفي عام 1999، كان معدل الرضى لدى الشركات الخاصة أعلى من نظيره في المؤسسات الفدرالية بثلاث درجات على مقياس من 100 نقطة. وفي عام 2001 كان معدل المؤسسات الحكومية 72.1 مقابل معدل 70.0 للشركات الخاصة. إن رضى العملاء مجرد واحد من مقاييس الأداء، ولكن هذه المقارنات تشير إلى أن أداء الإدارة العامة لا يقل جودةً في الأغلب عن أداء الشركات الخاصة في بعض معايير الأداء المهمة.

كثيرًا ما يجري الباحثون دراسات قبلية وبعدية على عمليات الخصخصة (كتغير الملكية من حكومية إلى خاصة في بعض المشروعات)، أو كتعاقد القطاع

العام مع الشركات الخاصة، أو دراسات متداخلة لمؤسسات حكومية وخاصة تقوم بالنشاط نفسه. يذكر مؤيدو الخصخصة نتائج قوية وثابتة لمصلحة الشركات الخاصة في أنواع الدراسات كلها. يقدم سافاز [(399)]، نتائج متسقة لتوفير التكاليف نتيجة التعاقد الخارجي بدرجة مشابهة أو أفضل من جودة الخدمة. كما يذكر أيضًا وجود أداء اقتصادي أفضل للشركات الخاصة أو لشركات تقديم الخدمات مقارنة بالمؤسسات الحكومية أو الخدمات الحكومية، ويشير أيضًا إلى تحسن في أداء النشاط الحكومي الذي تديره شركات خاصة. وما زالت هذه الدراسات مستمرة في كثير من الدول وفي خدمات مختلفة [(400)].

من جهة أخرى، يشير باحثون آخرون إلى عدم وجود أدلة على تفوق القطاع الخاص، أو إلى أدلة متباينة. يقدم هودج [(401)] أدلة كلها من نتائج دراسات مختلفة حول التعاقد الخارجي تشير إلى أن تعاقد الحكومة مع شركات خاصة يؤدي إلى توفير في التكاليف ولكن في مجالي تقديم خدمة جمع النفايات وصيانة المباني فحسب. ولم يجد الباحث أدلة واضحة للتحسن في جودة الخدمة. كما أشارت دراسات حديثة أخرى أجريت في دول متعددة إلى أدلة متباينة أو محددة للتحسن المالي والخدماتي جراء الخصخصة أو ناتج من الإدارة الحكومية والخاصة المشتركة [(402)]. فمن حيث عدد الدراسات التي تشير إلى نتائج أفضل لمصلحة الشركات الخاصة أو المخصخصة، يبدو أن هذه الأدلة تُرجح كفة المؤسسات الخاصة من حيث انخفاض التكاليف وزيادة الفاعلية من دون نقص في جودة الخدمة. إن الظهور المستمر للأدلة المتباينة أو لتفوق الشركات الخاصة المحدود يذكرنا أن الخصخصة قد تواجه عثرات ومشكلات طارئة. إن الإدارة الخاصة لا تضمن بالضرورة تفوقًا عالميًا على الإدارة العامة [(403)].

علاوة على ذلك، ظهر في الآونة الأخيرة نوع من الكتابات يتضمن عددًا من البحوث والمقالات التي تشير إلى الإدارة العامة الفعالة وذلك بالاستناد إلى أدلة فعلية في بعض تلك البحوث والمقالات [(404)]. وبغض النظر عمّا إذا كانت إدارة القطاع الخاص تتمتع بتفوق في بعض معايير الأداء، فإن هؤلاء المؤلفين يدعون بقوة وجود أمثلة وأدلة كثيرة للتفوق في الإدارة العامة.

خامسًا: خلاصة

استعرض هذا البحث الآراء المختلفة حول الفروق بين الإدارتين العامة والخاصة وحاول تقويم تلك الآراء في ضوء نتائج البحوث. وفي النهاية، فإن الطرفين من أصحاب الآراء المتباينة حول ما إذا كانت الإدارة العامة تختلف أو تشبه الإدارة الخاصة هما إلى حدّ ما على حق. هناك أدلة تشير إلى أن النوعين من الإدارة لا يختلفان اختلافًا جذريًا كما تشير بعض الادعاءات أو الأفكار النمطية. وهذه النتائج تدعم الرافضين وجود فروق بين النوعين وتدعم أولئك

الذين يدّعون إمكان تطبيق نظرية الإدارة العامة وأساليبها على الإدارة العامة الحكومية. وعلاوة على ذلك استعرضنا في هذا البحث عددًا من أوجه الاختلاف بين نوعي الإدارة لأن معرفة هذه النقاط تساعد في فهم الإدارة العامة وممارستها.
على سبيل المثال، تشير معظم الأدلة إلى أن معظم مديري القطاع العام سيواجهون أوضاعًا متأثرة أكثر بكثير بالمؤسسات والعمليات الحكومية المصممة لتوجيههم وإخضاعهم للمساءلة، كما تتأثر تلك الأوضاع بأهداف إنتاج سلع وخدمات في غياب مؤشرات الربح والحوافز أكثر مما هو عليه الحال لدى المديرين في الشركات الخاصة. في المستويات العليا من الإدارة وفي بعض الأدوار الإدارية الموجهة من الخارج والكائنة في المستويات الأدنى، يكون المديرون في القطاع العام أكثر ترابطًا وأكثر تقيدًا بالعمليات الحكومية والسياسية كالحصول على دعم من المجموعات ذات الاهتمام والعلاقات الإدارية مع الجهات التشريعية ومع رئيس الدولة. وفي الأدوار الإدارية الأخرى التي ليس لها علاقة مباشرة مع العمليات السياسية والحكومية، يبقى المديرون في القطاع العام يواجهون تأثيرات من تلك المصادر كأنظمة المشتريات الحكومية المعقدة وإدارة شؤون الموظفين.
بشأن النقطة الأخيرة، لدينا أدلة مادية تثبت قلق المديرين في القطاع العام مقارنة بنظرائهم في الشركات الخاصة بخصوص القواعد الإدارية المعقدة والروتين. فمثلًا، يعتقد المديرون في القطاع العام بوجود مشكلات أكثر في إدارة الموظفين كالتعقيدات في قوانين المرتبات والتأديب التي تضعف العلاقة بين الأداء وتلك الحوافز. ويعبر هؤلاء المديرون عن قلقهم بشأن دافعية زملائهم وأدائهم. ومن جهة أخرى، فهم يشيرون إلى أن مستويات الدافعية لديهم أنفسهم ومدى رضاهم عن العمل تختلف قليلًا عن تلك عند نظرائهم في القطاع الخاص. وهم يميلون إلى التعبير عن مستويات أعلى من التضحية والدافعية للخدمة العامة. وتشير هذه النتائج التي تبدو متناقضة إلى النتيجة الملموسة بأن المديرين في القطاع العام يواجهون تحديات أكبر في إدارة أنظمتهم الإدارية في بعض الجوانب كما الحال بالنسبة إلى نظامي المرتبات والتأديب. ولكن ينبغي لنا أن نتجنب التعميمات عن هذه الفروق. فقد تكون التحديات أكبر في بعض النواحي، ولكن البحث مستمر من أجل الإشارة إلى حوافز بديلة قد تؤدي إلى مستوى عالٍ من الدافعية في المؤسسات العامة.
بالمثل، فإن التناقضات التي تظهر في الأدلة حول الأداء النسبي للمؤسسات في القطاعين العام والخاص توحي بنتائج بناءة. وتظهر معظم الدراسات المنشورة مستويات أعلى من كفاءة التشغيل وتكاليف أقل لدى القطاع الخاص مقارنة بمؤسسات مشابهة في القطاع العام، في حين أن هناك دراسات أخرى لا تشير إلى مثل هذه الفروق وتدعي أن تفوق الشركات الخاصة يقتصر على خدمات معينة. وهذه النتائج تدعم الخلاصة بأن الإدارة في

العديد من المؤسسات الخاصة تتفوق على نظيرتها في القطاع العام من حيث تحقيق كفاءة التشغيل، ولكن ليس دومًا. ولذلك، فإن هذه النتائج تؤدي إلى تطور منحى محتمل لخصخصة الخدمات العامة من خلال التعاقد الخارجي مع مؤسسات خاصة. ويحاول الباحثون تحديد الأوضاع التي تؤدي إلى الكفاءة في هذه التعاقدات الخارجية. فعلى سبيل المثال، تؤكد الدراسات التي أجريت على هذا الموضوع وعلى السياسات الحكومية المتعلقة به التنافس كعنصر أساس في جعل التعاقد الخارجي فعالًا. وبالمثل، فإن النتائج المتناقضة بشأن الأداء العام للإدارة العامة والإدارة الخاصة - مع وجود بعض علماء الاقتصاد الذين يفترضون وجود ضعف متأصل في الإدارة العامة ويقدمون بعض الأدلة على ذلك، ووجود آخرين ينكرون هذا الفرق وآخرين يصفون أنماط النجاح في الإدارة العامة - تؤيد الاستنتاج بأن الإدارة الخاصة تتفوق ببعض المزايا التشغيلية على الإدارة العامة، ولكن ينبغي لنا أن نتجنب المبالغة في هذه النتيجة ولا نعممها. يكمن التحدي المستمر في تحديد متى وأين وكيف يكون أداء الإدارة العامة جيدًا. إن هذه المجموعة من البحوث تتطور بطرائق تساعد في تحقيق ذلك.

ملحق: الخصائص المميزة للإدارة العامة: الآراء العامة ونتائج البحوث

1- العوامل المحيطة المميزة

أ- غياب الأسواق الاقتصادية للمخرجات، والاعتماد على المخصصات الحكومية للمصادر المالية.

- تدني حوافز المديرين في القطاع العام لا يشجع على خفض التكلفة، ولا يحقق كفاءة التشغيل والأداء الفعال.
- لا يتمتع المديرون في القطاع العام بقدرة كافية لتحقيق الكفاية الاقتصادية في توزيع الموارد (لا يفكرون كثيرًا في رغبات المستهلك، وتوزيع ضعيف للعرض بحسب الطلب).
- لا يستطيع المديرون في القطاع العام الحصول بدرجة كافية على مؤشرات ومعلومات السوق الواضحة نسبيًا (الأسعار، الأرباح، الأسهم) لاستخدامها في القرارات الإدارية.

ب- سيطرة السلطات السياسية الخارجية: يخضع المديرون في القطاع العام لقيود مفصلة ورسمية ولقيود قانونية نتيجة لإشراف الجهات التشريعية والتنفيذية ومؤسسات الرقابة والمحاكم.

- تعمل الإدارة العامة تحت قيود أكثر في جوانب التشغيل والإجراءات الإدارية (فهم يتمتعون بدرجة أقل من الاستقلالية في تحديد هذه الاختيارات وتحت

ضوابط إدارية أكثر رسمية).

- يعمل مديرو القطاع العام في الجمهوريات الديمقراطية وبعض الحكومات الأخرى تحت سلطات رسمية متعددة منفصل بعضها عن بعض أكثر مما هو عليه الحال في القطاع الخاص.

ج- وجود تأثيرات سياسية خارجية أقوى:

- هناك تأثيرات سياسية خارجية أكثر تنوعًا وأشد قوة على اتخاذ القرارات (التفاوض السياسي والتآمر، الرأي العام، مجموعات المصالح، العميل، الضغوط الدستورية).
- هناك حاجة أكبر إلى الدعم السياسي من مجموعات العملاء والدوائر الانتخابية والسلطات الرسمية للحصول على مخصصات وصلاحيات للعمل.

2- المؤسسة - المعاملات المحيطة

أ- تسهم المؤسسات العامة غالبًا في إنتاج السلع العامة وتدبير بعض الأمور الخارجية وغيرها من النشاط الذي لا تشترك فيه المؤسسات الخاصة.

ب- يكون النشاط الحكومي غالبًا احتكاريًا إلزاميًا ولا يمكن التهرب منه. فتكون الحكومة ذات سلطة فريدة ملزمة تتحكم في تقديم بعض الخدمات أو السلع. وتكون المشاركة في استهلاك النشاط الحكومي وتمويله إجبارية أحيانًا.

ج- يتمتع النشاط الحكومي غالبًا بتأثير أكبر وأهمية رمزية أكثر وهناك قلق متزايد بشأن معايير المصلحة العامة بشكل عام.

د- يعمل مديرو القطاع العام عادة تحت مراقبة عامة أشد ممّا هي عليه في القطاع الخاص وخاصة من وسائل الإعلام ومجموعات المصالح والسلطات الرقابية.

هـ- يواجه مديرو القطاع العام توقعات أكبر للعدالة والنزاهة والأمانة والانفتاح والمساءلة العامة ممّا هو عليه الحال في القطاع الخاص.

3- الأدوار المؤسساتية والأنظمة والعمليات

لقد أدت الفروق المذكورة في البندين 1و2 أعلاه إلى الخصائص الآتية للأدوار المؤسساتية والأنظمة والعمليات. وفي الآونة الأخيرة، قام الباحثون بتحليل هذه الفروق والخروج بنتائج متباينة.

أ- غموض الهدف والتعددية والنزاع:

- هناك غموض متزايد ودرجة عالية من التجريد والصعوبة في قياس الأهداف ومعايير الأداء، فالأهداف مثيرة للجدل ومفعمة بالقيم (مثل: الجاهزية للدفاع، السلامة العامة، بيئة نظيفة، مستويات معيشية أفضل للفقراء والعاطلين من العمل).

- تعدد المعايير والأهداف (الكفاءة، المساءلة العامة، الانفتاح، الاستجابة السياسية، النزاهة والإجراءات القانونية السليمة، العدالة الاجتماعية، معايير التوزيع، والسلوك السليم خلقيًا).
- ميل الأهداف للتضارب لتشتمل على التبادل (الفاعلية مقابل الانفتاح على المراقبة العامة، الفاعلية مقابل الإجراءات القانونية السليمة والعدالة الاجتماعية والطلبات المتضاربة للمحافظات المتعددة والسلطات السياسية).

ب- الخصائص المميزة للأدوار الإدارية:

- أظهرت دراسات عديدة أن أدوار المديرين في القطاع العام تتضمن العديد من الوظائف والواجبات المطلوبة من مديري القطاع الخاص، ولكن هناك بعض الخصائص المميزة: دور سياسي وتوضيحي أكبر يتضمن المزيد من الاجتماعات مع مجموعات المصالح الخارجية والسلطات السياسية، المزيد من إدارة الأزمات و«التدريبات للتعامل مع الحرائق»، تحديات أكبر لإيجاد توازن بين العلاقات السياسية الخارجية والواجبات الإدارية الداخلية.

ج- الخصائص المميزة للسلطة الإدارية والممارسات القيادية: • يتمتع مديرو القطاع العام بدرجة أقل من الاستقلالية في اتخاذ القرار والمرونة بسبب القيود المؤسساتية والتأثيرات السياسية الخارجية عليهم. وينبغي أن يجابهوا المزيد من التدخلات والضغوط الخارجية.

- إن سلطة مديري القطاع العام على التابعين لهم أقل ممّا هي عليه في القطاع الخاص بسبب القيود المؤسساتية عليهم (مثل: أنظمة شؤون الموظفين المدنية، أنظمة المشتريات والتوريد) والتحالفات السياسية الخارجية للوحدات الفرعية والتابعة (مع مجموعات المصالح والمشرعين).
- هناك درجة أعلى من التردد لدى مديري القطاع العام لتفويض السلطة ولديهم نزعة لإيجاد المزيد من مستويات المراجعة والتدقيق والموافقة واستعمال التعليمات الرسمية للسيطرة على من هم أدنى منهم رتبة.
- يتعرض مديرو القطاع العام لمعدل أكبر من التغيير بسبب الانتخابات والتعيينات السياسية ممّا يؤدي إلى صعوبة في تنفيذ الخطط والابتكارات.
- هناك دراسات أخرى حديثة تشير إلى تميز في العمل الإداري لدى مديري القطاع العام.

د- الأنظمة الهيكلية:

- تخضع المؤسسات العامة إلى درجة أكبر من الممارسات الروتينية والإجراءات البيروقراطية.
- تشير الدراسات العملية إلى نتائج متباينة. فبعضها يثبت وجود الممارسات الروتينية وبعضها ينفي ذلك. وأظهرت دراسات عديدة بعض الخصائص

الهيكلية للمؤسسات العامة ليست بالضرورة إجراءات بيروقراطية.

هـ- عمليات اتخاذ القرارات الاستراتيجية:

- يشير العديد من الدراسات أن عمليات اتخاذ القرار الاستراتيجي في المؤسسات العامة قد تكون مشابهة لغيرها في قطاعات أخرى، ولكنها أكثر عرضة للتدخلات والتأثيرات الخارجية من مجموعات المصالح والسلطات الخارجية.

و- الفروق في الحوافز وأنظمتها:

- أظهرت دراسات كثيرة أن المديرين والموظفين في القطاع العام يشعرون بدرجة من القيود الإدارية في إدارة الحوافز الخارجية كالمرتبات والترقيات وإجراءات الانضباط أكثر من نظرائهم في القطاع الخاص.
- تشير دراسات مسحية عدة إلى أن المديرين والموظفين في القطاع العام يدركون وجود علاقة أضعف بين الأداء والحوافز الخارجية كالمرتبات والترقيات والأمن الوظيفي ممّا هو الحال في المؤسسات الخاصة. ولا تشير هذه الدراسات إلى أي علاقة واضحة بين هذه الأفكار وأداء الموظفين - فليس هناك أدلة قوية أن هذه الأمور تضعف الأداء. وتشير هذه الدراسات أيضًا إلى الأثر التعويضي لحوافز ودوافع أخرى (يُنظر البند (3- ز) أدناه) مثل دوافع الخدمة العامة، الدافع للتضحية والإيثار وحوافز أخرى تتعلق بالمساهمة في عمل مهم لموظفي القطاع العام.

ز- الخصائص الفردية والسلوكات والاتجاهات المتعلقة بالعمل: • أظهرت بعض الدراسات وجود قيم مختلفة مرتبطة بالعمل لدى المديرين والموظفين في القطاع العام كالتقليل من قيمة الحوافز المالية وإعطاء قيمة أعلى للدافعية للخدمة العامة والدافع للتضحية والمساهمة في الأعمال المهمة والتأثير في القرارات المهمة في السياسة العامة مقارنة بنظرائهم في القطاع الخاص. إن هذه الفروق بين القطاعين تزداد في المستويات الإدارية والتنفيذية العليا.

- أظهرت دراسات عديدة أن مستويات الرضى الوظيفي لدى مديري القطاع العام أقل منها لدى مديري القطاع الخاص. وكان مستوى الرضى لدى عينات القطاع العام عاليًا بشكل عام في الأسئلة العامة حول الرضى مقارنة بنظرائهم في عينات القطاع الخاص. ولكن دراسات أخرى أظهرت أن مستويات الرضى عن العمل لدى العاملين في القطاع العام أقل منها عند موظفي القطاع الخاص في ما يتعلق ببعض جوانب العمل مثل الاستقلالية في العمل ومع المسؤولين عنهم.

ح- الفروق بين الأداء الفردي والمؤسساتي:

- يؤكد كثير من الباحثين والمراقبين أن المؤسسات العامة والعاملين فيها أكثر حذرًا وأقل إبداعًا، ولكن نتائج البحوث في هذا الشأن متباينة. وجدت بعض

الدراسات أن العاملين في القطاع العام لا يختلفون عن نظرائهم في القطاع الخاص من حيث تقبلهم للتغير والإبداع.

- يشير مديرو القطاع العام وموظفوه إلى مستوى عال من الدافعية والجهد في أعمالهم تماثل مستويات نظرائهم في القطاع الخاص. من ناحية أخرى، يميل المشاركون في الاستطلاع في الحكومة إلى الإبلاغ عن مخاوف أكبر من أن الأداء الضعيف لا يتم تصحيحه أو تصريفه بشكل فعال.
- أظهرت دراسات عديدة أن أشكال المؤسسات العامة المختلفة تميل إلى أن تكون أقل كفاءة في تقديم الخدمات من نظيراتها في القطاع الخاص على الرغم من أن نتائج بعض الدراسات في هذا المجال غير قاطعة بالنسبة إلى بعض أشكال تلك المؤسسات ونشاطها. وهناك باحثون آخرون يؤيدون بقوة فاعلية الإدارة في المؤسسات العامة ويدعمون آراءهم بأدلة مختلفة.

المراجع

Altshuler, A. and R. D. Behn (eds.). *Innovation in American Government Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. .Washington, DC: Brookings Institution, 1997

American Society for Quality, University of Michigan Business School, and Arthur Andersen. «American Customer Satisfaction Index: Federal Agencies Government-Wide Customer Satisfaction Report for the General Service Administration.» (2001). Available Online: http://www.customersurvey.gov

Antonsen M., and Jorgensen T. B. «The 'Publicness' of Public Organizations.» *Public Administration*. vol. 75 (1997), pp. 337-.357

Atkinson, S. E. and R. Halversen. «The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Regulated Environment: The Case .of U.S. Electric Utilities.» *Journal of Public Economics*. vol. 29 (1986), pp. 281-294

Atwater, L. E. and W. J. Wright. «Power and Transformational and Transactional Leadership in Public and Private .Organizations.» *International Journal of Public Administration*. vol. 19 (1996), pp. 963-989

Backx, M., M. Carney and E. Gedajlovic. «Public, Private and Mixed Ownership and the Performance of International .Airlines.» *Journal of Air Transport Management*. vol. 8 (2002), pp. 213-220

Ballou, D. and M. Podgursky. «Teacher Recruitment and Retention in Public and Private Schools.» *Journal of Policy Analysis .and Management*. vol. 17 (1998), pp. 393-417

.Ban, C. *How Do Public Managers Manage*?. San Francisco: Jossey-Bass, 1995

Barton, A. H. «A Diagnosis of Bureaucratic Maladies,» in: C. H. Weiss and A. H. Barton (eds.), *Making Bureaucracies Work* .(Thousand Oaks, CA.: Sage, 1980)

Becker, F. W., M. J. Dluhy and J. P. Topinka. «Choosing the Powers: Are Private Managers of Public Housing More Successful .Than Public Managers?.» *American Review of Public Administration*. vol. 31 (2001), pp. 181-200

.Behn, R. D. *Leadership Counts*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991

.Blau, P. M. and W. R. Scott. *Formal Organizations*. Novato, CA: Chandler & Sharp, 1962

Blumenthal, J. M. «Candid Reflections of a Businessman in Washington,» in: J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), *Public .Management* (Palo Alto, CA: Mayfield, 1983), pp. 22-33

Bogg, J. and C. Cooper. «Job Satisfaction, Mental Health, and Occupational Stress Among Senior Civil Servants.» *Human .Relations*. vol. 48 (1995), pp. 327-341

Bordia, P. and G. Blau. «Pay Referent Comparison and Pay Level Satisfaction in Private versus Public Sector Organizations in .India.» *International Journal of Human Resource Management*. vol. 9 (1998), pp. 155-167

Borins, S. *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington, DC: .Georgetown University Press, 1998

Boubakri, N. and J. Cosset. «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing .Countries.» *Journal of Finance*. vol. 53 (1998), pp. 1081-1110

Boyne, G., G. Jenkins and M. Poole. «Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An Empirical .Comparison.» *Public Administration*. vol. 77 (1999), pp. 407-420

Bozeman, B. *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass, .1987

and G. A. Kingsley. «Risk Culture in Public and Private Organizations.» *Public Administration Review*. vol. 58 __________ .(1998), pp. 109-118

and H. G. Rainey. «Organizational Rules and the Bureaucratic Personality.» *American Journal of Political* __________ .*Science*. vol. 42 (1998), pp. 163-189

Bretschneider, S. «Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test.» *Public* .*Administration Review*. vol. 50 (1990), pp. 536-545

Buchanan, B. «Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment.» *Public Administration Review*. .vol. 35 (1974), pp. 339-347

Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers.»» .__________ .*Administration and Society*. vol. 6 (1975), pp. 423-438

Casile, M. and A. Davis-Blake. «When Accreditation Standards Change: Factors Affecting Differential Responsiveness of .Public and Private Organizations.» *Academy of Management Journal*. vol. 45 (2002), pp. 180-195

Chou, S. «Asymmetric Information, Ownership and Quality of Care: an Empirical Analysis of Nursing Homes.» *Journal of* .*Health Economics*. vol. 21 (2002), pp. 293-311

.Cohen, S. and W. Eimicke. *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995

Corder, K. «Acquiring New Technology: Comparing Nonprofit and Public Sector Agencies.» *Administration and Society*. vol. .33 (2001), pp. 194-219

Crewson, P. E. «Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect.» *Journal of Public* .*Administration Research and Theory*. vol. 7 (1997), pp. 499-518

.Daft, R. L. *Organization Theory and Design*. 8th ed. Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing, 2004

.Dahl, R. A. and C. E. Lindblom. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: HarperCollins, 1953

.Dargie, C. «The Role of Public Sector Chief Executives.» *Public Administration*. vol. 76 (1998), pp. 161-177

Observing Chief Executives: Analyzing Behavior to Explore Cross-Sectoral Differences.» *Public Money and*» .________ .*Management*. vol. 20 (2000), pp. 39-44

Denis, J., A. Langley and L. Cazale. «Leadership and Strategic Change under Ambiguity.» *Organizational Studies*. vol. 17 .(1996), pp. 673-699

Donahue, J. D. (ed.). *Making Government Work: Tales of Innovation in the Federal Government*. Washington, DC: Brookings .Institution, 1997

.Downs, A. *Inside Bureaucracy*. New York: Little, Brown, 1967

.Doig, J. W. and E. C. Hargrove (eds.). *Leadership and Innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Doyle, M., T. Claydon and D. Buchanan. «Mixed Results, Lousy Process: the Management Experience of Organizational .Change.» *British Journal of Management*. vol. 11 (2000), pp. 59-80

Duggan, M. G. «Hospital Ownership and Public Medical Spending.» *Quarterly Journal of Economics*. vol. 115 (2000), pp. .1343-1373

Durant, R. F., J. S. Legge and A. Moussios. «People, Profits, and Service Delivery: Lessons from the Privatization of British .Telecom.» *American Journal of Political Science*. vol. 42 (1998), pp. 117-140

Elliot, R. and S. Tevavichulada. «Computer Literacy and Human Resource Management: A Public/Private Sector .Comparison.» *Public Personnel Management*. vol. 28 (1999), pp. 259-274

.Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996

.Forder, J. «Mental Health: Market Power and Governance.» *Journal of Health Economics*. vol. 19 (2000), pp. 877-905

François, P. '«Public Service Motivation' as an Argument for Government Provision.» *Journal of Public Economics*. vol. 78 .(2000), pp. 275-299

.Golembiewski, R. T. *Humanizing Public Organizations*. Mount Airy, MD: Lomond, 1985

.Hall, R. H. *Organizations: Structure and Process*. 8th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002

Heinrich, C. J. «Organizational Form and Performance: An Empirical Investigation of Nonprofit and For-Profit Job-Training .Service Providers.» *Journal of Policy Analysis and Management*. vol. 19 (2000), pp. 233-261

.Hickson, D. J. et al. *Top Decisions: Strategic Decision Making in Organizations*. San Francisco: Jossey Bass, 1986

.Hodge, G. A. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview, 2000

.Holzer, M. and K. Callahan. *Government at Work: Best Practices and Model Programs*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998

Hooijberg, R. and J. Choi. «The Impact of Organizational Characteristics on Leadership Effectiveness Models: An Examination of Leadership in a Private and a Public Sector Organization.» *Administration and Society*. vol. 33 (2001), pp. .403-431

Houston, D. J. «Public-Service Motivation: A Multivariate Test.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. .10 (2000), pp. 713-727

Jurkiewicz, C. L., T. K. Massey and R. G. Brown. «Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study.» .*Public Productivity and Management Review*. vol. 21 (1998), pp. 230-250

.Kalleberg, A. L. et al. *Organizations in America*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996

Karl, K. A. and C. L. Sutton. «Job Values in Today’s Workforce: A Comparison of Public and Private Sector Employees.» .*Public Personnel Management*. vol. 27 (1998), pp. 515-427

Katz, D. et al. *Bureaucratic Encounters: A Pilot Study in the Evaluation of Government Services*. Ann Arbor: Survey Research .Center, Institute for Social Research, University of Michigan, 1975

.Kaufman, H. *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington, DC: Brookings Institution, 1979

Kilpatrick, F. P., M. C. Cummings and M. K. Jennings. *The Image of the Federal Service*. Washington, DC: Brookings .Institution, 1964

Kurke, L. E. and H. E. Aldrich. «Mintzberg Was Right! A Replication and Extension of the Nature of Managerial Work.» .*Management Science*, vol. 29 (1983), pp. 975-984

Kurland, N. B. and T. D. Egan. «Public v. Private Perceptions of Formalization, Outcomes, and Justice.» *Journal of Public* .*Administration Research and Theory*. vol. 9 (1999), pp. 437-458

Langbein, L. I. and G. B. Lewis. «Pay, Productivity, and the Public Sector: The Case of Electrical Engineers.» *Journal of* .*Public Administration Research and Theory*. vol. 8 (1998), pp. 391-412

Lau, A. W., C. M. Pavett and A. R. Newman. «The Nature of Managerial Work: A Comparison of Public and Private Sector .Jobs.» *Academy of Management Proceedings* (1980), pp. 339-343

Light, P. C. *The Troubled State of the Federal Public Service*. Washington DC: Brookings Institution, 2002. Available at: https://goo.gl/h8W3Ua

.Lindblom, C. E. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1977

.Lipset, S. M. and W. Schneider. *The Confidence Gap*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987

Lozeau, D., A. Langley and J. Denis. «The Corruption of Managerial Techniques by Organizations.» *Human Relations*. vol. 55 .(2002), pp. 537-564

Luksetich, W., M. E. Edwards and T. M. Carroll. «Organizational Forms and Nursing Home Behavior.» *Nonprofit and* .*Voluntary Sector Quarterly*. vol. 29 (2000), pp. 255-279

.Lynn, L. E. Jr. *Managing the Public’s Business*. New York: Basic Books, 1981

.*Managing Public Policy*. New York: Little; Brown, 1987 ._________

MacAvoy, P. W. and G. S. McIssac. «The Performance and Management of United States Federal Government Enterprises,» .in: P. W. Macavoy et al. (eds.), *Privatization and State-Owned Enterprises* (Boston: Kluwer, 1989)

Mascarenhas, B. «Domains of State-Owned, Privately Held, and Publicly Traded Firms in International Competition.» .*Administrative Science Quarterly*. vol. 34 (1989), pp. 582-597

.Meyer, M. W. *Change in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979

.Mintzberg, H. *The Nature of Managerial Work*. New York: HarperCollins, 1972

Moon, M. J. and S. Bretschneider. «Does Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organizations? Unexpected Results from a Simultaneous Equation Model and Implications.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. .12 (2002), pp. 273-292

Morris, J. R. and S. W. Helburn. «Child Care Center Quality Differences: the Role of Profit Status, Client Preferences, and .Trust.» *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. vol. 29 (2000), pp. 377-399

.Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Hawthorne, New York: Aldine de Gruyter, 1971

Nutt, P. C. «Public-private Differences and the Assessment of Alternatives for Decision Making.» *Journal of Public* .*Administration Research and Theory*. vol. 9 (1999), pp. 305-349

Decision-Making Success in Public, Private, and Third Sector Organizations: Finding Sector Dependent Best» ._________ .Practice.» *Journal of Management Studies*. vol. 37 (2000), pp. 77-108

Paine, F. T., S. J. Carroll and B. A. Leete. «Need Satisfactions of Managerial Level Personnel in a Government Agency.» .*Journal of Applied Psychology*. vol. 50 (1966), pp. 247-249

Palmer, I. «Arts Managers and Managerialism: A Cross-Sector Analysis of CEO’s Orientations and Skills.» *Public Productivity* .*and Management Review*. vol. 21 (1998), pp. 433-452

Pandey, S. K. and G. A. Kingsley. «Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a .Social Psychological Model.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 10 (2000), pp. 779-800

Parker, D. «Privatization and Agency Status: Identifying the Critical Factors for Performance Improvement.» *British Journal* .*of Management*. vol. 6 (1995), pp. 29-43

Pendleton, A. «Ownership or Competition? An Evaluation of the Effects of Privatization on Industrial Relations Institutions, .Processes, and Outcomes.» *Public Administration*. vol. 77 (1999), pp. 769-791

Perry, J. L. «Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity.» *Journal of Public* .*Administration Research and Theory*. vol. 6 (1996), pp. 5-24

Bringing Society in: Toward a Theory of PSM.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 10» ._________ .(2000), pp. 471-488

and H. G. Rainey. «The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy.» _________ .*Academy of Management Review*. vol. 13 (1988), pp. 182-201

.Peters, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman, 1984

.Pollitt, C. and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2000

.Popovich, M. G. (ed.). *Creating High Performance Government Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998

Porter, L. W. «Job Attitudes in Management: Perceived Deficiencies in Need Fulfillment as a Function of Job Level.» *Journal .of Applied Psychology*. vol. 46 (1962), pp. 375-84

.and E. E. Lawler III. *Managerial Attitudes and Performance*. Burr Ridge, IL: Irwin, 1968 __________

and J. Van Maanen. «Task Accomplishment and the Management of Time,» in: J. L. Perry and K. L. Kraemer __________ .(eds.), *Public Management* (Mountain View, CA: Mayfield, 1983)

Posner, B. T. and W. H. Schmidt. «The Values of Business and Federal Government Executives: More Different than Alike.» .*Public Personnel Management*. vol. 25 (1996), pp. 277-89

Pugh, D. S., D. J. Hickson and C. R. Hinings. «An Empirical Taxonomy of Work Organizations.» *Administrative Science .Quarterly*. vol. 14 (1969), pp. 115-126

Rainey, H. G. «Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform.» *Public .Administration Review*. vol. 39 (1979), pp. 440-448

Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles.» *Administration and*» ._________ .*Society*. vol. 15 (1983), pp. 207-242

.*Understanding and Managing Public Organizations*. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley, 2003 ._________

and B. Bozeman. «Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A _________ .Priori.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 10 (2000), pp. 447-469

S. K. Pandey and B. Bozeman. «Research Note: Public and Private Managers» Perceptions of Red Tape.» *Public* ,_________ .*Administration Review*. vol. 55 (1995), pp. 567-574

Riccucci, N. M. *Unsung Heroes: Federal Executives Making a Difference*. Washington, DC: Georgetown University Press, .1995

Richardson, K. «The Effect of Public versus Private Decision Environment on the Use of the Net Present Value Investment .Criterion.» *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*. vol. 10 (1998), pp. 21-52

Robertson, P. J. and S. J. Seneviratne. «Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic .Comparison to the Private Sector.» *Public Administration Review*. vol. 55 (1995), pp. 547-558

Rosenblatt, Z. and B. Mannheim. «Organizational Response to Decline in the Israeli Electronics Industry.» *Organizational .Studies*. vol. 17 (1996), pp. 953-984

Rumsfeld, D. «A Politician-Turned-Executive Surveys Both Worlds,» in: J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), *Public .Management* (Mountain View, CA: Mayfield, 1983)

.Savas, E. S. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House, 2000

Schwenk, C. R. «Conflict in Organizational Decision Making: An Exploratory Study of Its Effects in For-Profit and Not-for- .Profit Organizations.» *Management Science*. vol. 36 (1990), pp. 436-448

Sclar, E. D. *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca, New York: Cornell University .Press, 2000

Scott, P., and S. Falcone. «Comparing Public and Private Organizations: An Explanatory Analysis of Three Frameworks,» .*American Review of Public Administration*. vol. 28 (1998), pp. 126-45

.Seidman, H. *Politics, Position, and Power*. 5th ed. New York: Oxford University Press, 1998

Simon, H. A. «Organizations and Markets.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 5 (1995), pp. 273- .294

.Why Public Administration?.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 8 (1998), pp. 1-12» .__________

Sloan, F. A., G. A. Donald and S. Chou. «Hospital Ownership and Cost and Quality of Care: Is There a Dime's Worth of .Difference?.» *Journal of Health Economics*. vol. 20 (2001), pp. 1-21

Smith, M. P. and S. L. Nock. «Social Class and the Quality of Life in Public and Private Organizations.» *Journal of Social .Issues*. vol. 36 (1980), pp. 59-75

Tan, J. «Impact of Ownership Type on Environment-Strategy Linkage and Performance: Evidence from a Transitional .Economy.» *Journal of Management Studies*. vol. 39 (2002), pp. 333-354

.Tullock, G., A. Seldon and G. L. Brady. *Government Failure: A Primer in Choice*. Washington, DC: Cato Institute, 2002

.US Office of Personnel Management. *Survey of Federal Employees*. Washington, US Office of Personnel Management, 2000

.*The Federal Human Capital Survey*. Washington, DC: US Office of Personnel Management, 2003 .__________

Villalonga, B. «Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic .Effects.» *Journal of Economic Behavior Organization*. vol. 42 (2000), pp. 43-74

.Wamsley, G. L. and M. N. Zald. *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, Mass.: Heath, 1973

.Warwick, D. P. *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975

Williamson, O. E. «Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective.» *Journal of Law, .Economics, and Organization*. vol. 15 (1999), pp. 306-342

.Wilson, J. Q. *Bureaucracy*. New York: Basic Books, 1989

Wise, L. R. «The Use of Innovative Practices in the Public and Private Sectors: Role of Organizational and Individual .Factors.» *Public Productivity and Management Review*. vol. 23 (1999), pp. 150-168

(316) في هذا البحث سنستعمل عبارة «الإدارة العامة» (public management) لنشير إلى ميدان فكري ونشاط واسع إضافةً إلى فكر تطبيقي ونشاط يرتبط بالمؤسسات الحكومية والبرامج والنشاط على مستويات الحكومة كلها. وتشير «الإدارة العامة» إلى الناس وسلوكهم في مستويات تلك المؤسسات كلها بمن فيهم المديرون التنفيذيون والقادة والمديرون والأعضاء والمرؤوسون والموظفون، كما تدل العبارة على البحث والنظرية المؤسساتية وعلم نفس المؤسسات وسلوكاتها. والمادة المقدمة حول هذه الموضوعات تلائم الإدارة العامة والخاصة والمقارنة بينهما. فعلى سبيل المثال، يجد الباحث في هذا الميدان عددًا من الدراسات تقارن بين البنية التنظيمية في مؤسسات القطاعين العام والخاص، وقد يتساءل الباحث عما إذا كانت مثل هذه الدراسات في ميدان الإدارة العامة. إن استعمال عبارة «الإدارة العامة» في هذا السياق يفترض أن هذه الدراسات تقع في إطار الدراسات الإدارية لأن بنية المؤسسة وخصائصها الآخرى يشكلان السياق الذي تتمثل فيه الإدارة والذي يعكس أفعال المديرين وقراراتهم. وهناك دراسات كثيرة تقارن بين استجابات الموظفين دون مستوى المديرين في القطاعين العام والخاص. وتعد هذه الدراسات في هذا البحث جزءًا من ميدان الإدارة العامة. إن كثيرًا من الفروق المذكورة أعلاه، كالفروق في المستوى التنظيمي، مهمة جدًا وتشكل جزءًا من نظرية البحث، كما أنها ملائمة للمقارنة بين الإدارة العامة والخاصة.

(317) E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: Oxford University Press, 1996); C. Pollit and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Perspective (Oxford: Oxford University Press, 2000).

(318) H. A. Simon, «Organizations and Markets,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 5 (1995), pp. 273-294; H. A. Simon, «Why Public Administration?,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 8 (1998), pp. 1-12.

(319) ينظر على سبيل المثال:

R. L. Daft, Organization Theory and Design, 8th ed. (Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing, 2004).

(320) قد نواجه بعض المفكرين الذين يشيرون إلى بديل آخر لهذا المنظور عندما يعبرون عن الاعتقاد بأن الخصخصة والتعاقد الخارجي الذي تمارسه الحكومة إجراءات صحيحة وبدائل فعالة للحكومات. ونتمنى ألا يكون أولئك المفكرون غير مدركين لتاريخ مثل هذه البدائل عبر القرون، بما في ذلك تاريخ بعض المشكلات المتكررة كالفساد في الجانبين والأداء الضعيف للمقاولين.

وبدلًا من ذلك، نتمنى لهم أن يشيروا إلى اتساع هذه البدائل وانتشارها خارج نطاقها التاريخي، في مجالات جديدة للخدمة العامة والسياسة العامة حيث لم تستخدم تلك البدائل فيها من قبل. وعلى الرغم من ذلك، فهم يكشفون عن ضعف ذاكرتهم أو حماستهم الفكرية عندما يدعون بأن الخصخصة علاج ناجح لأداء الحكومات الضعيف.

(321) R. A. Dahl and C. E. Lindblom, Politics, Economics, and Welfare (New York: HarperCollins, 1953).

(322) لاحظ الخبراء في هذه المؤسسات الهجينة لسنوات عدة أن صانعي القرارات في الحكومة لا يتبعون سياسة واضحة أو تصنيف أو تسمية محددة في تأسيس مثل هذه المؤسسات وتصميمه:

H. Seidman, Politics, Position, and Power, 5th ed. (New York: Oxford University Press, 1998).

(323) يلاحظ هنا وفي ما يلي تبني الترجمة، عمومًا، مصطلح «منظمات» لتعريب كلمة organization، إلا أننا نرى أن العبارة الأدق من أجل التعبير عن المعنى الصحيح هي عبارة «مؤسسات» بصرف النظر عن المعنى الحرفي لهذه العبارة بالإنكليزية وهو institutions وليس organizations، كون إدارة الدولة تتألف من مؤسسات لا من منظمات كما أن عبارة «مؤسسات» قد تعبر أيضًا عن الشركات في القطاع الخاص فضلًا عن المنظمات الحكومية أو غير الحكومية وذلك خلافًا لعبارة «منظمات» التي لا تعبر خير تعبير عن الإدارة العامة والشركات الخاصة. لذا، نرى أن من المستحسن اعتماد عبارة «مؤسسات». (المترجم)

(324) اقترح بلاو وسكوت:

P. M. Blau and W. R. Scott, Formal Organizations (Novato, CA: Chandler & Sharp, 1962).

تصنيفًا للمصالح العامة والشركات والخدمات ومؤسسات الخدمات المتبادلة يتضمن مؤسسات المصالح العامة ومؤسسات عامة وشركات خاصة.

(325) D. S. Pugh, D. J. Hickson and C. R. Hinings, «An Empirical Taxonomy of Work Organizations,» Administrative Science Quarterly, vol. 14 (1969), pp. 115-126.

(326) R. H. Hall, Organizations: Structure and Process, 8th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), p. 37.

(327) على سبيل المثال:

A. H. Barton, «A Diagnosis of Bureaucratic Maladies,» in: C. H. Weiss and A. H. Barton (eds.), Making Bureaucracies Work (Thousand Oaks, CA.: Sage, 1980); Dahl and Lindblom, Politics, Economics; A. Downs, Inside Bureaucracy (New York: Little, Brown, 1967); W. A. Niskanen,

Bureaucracy and Representative Government (Hawthorne, New York: Aldine de Gruyter, 1971).

(328) Dahl and Lindblom, Politics, Economics.

(329) Ibid.

(330) C. E. Lindblom, Politics and Markets (New York: Basic Books, 1977).

(331) لمناقشة السلع العامة وغيرها من عيوب السوق، ينظر:

Ibid., chap. 6.

(332) G. L. Wamsley and M. N. Zald, The Political Economy of Public Organizations (Lexington, Mass.: Heath, 1973).

(333) B. Bozeman, All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories (San Francisco: Jossey-Bass, 1987).

(334) للتعرف إلى المزيد من الفروق بين المؤسسات العامة والخاصة والهجينة، ينظر:

J. L. Perry and H. G. Rainey, «The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy,» Academy of Management Review, vol. 13 (1988), pp. 182-201.

(335) يذكر الباحثون كالبرغ ونوك وماردسن وسباث أن بحثهم هو دراسة مؤسساتية تستخدم عينة احتمالية وطنية. ووجد الباحثون أن فئات المؤسسات العامة والخاصة والهجينة التي درسوها أظهرت بعض النتائج المهمة حول الفروق في الخصائص الهيكلية التي قاموا بقياسها:

A. L. Kalleberg et al., Organizations in America (Thousand Oaks, CA: Sage, 1996).

(336) Dahl and Lindblom, Politics, Economics; Downs, Inside; J. Q. Wilson, Bureaucracy (New York: Basic Books, 1989).

(337) D. P. Warwick, A Theory of Public Bureaucracy (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975).

(338) M. W. Meyer, Change in Public Bureaucracies (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).

(339) ينظر على سبيل المثال:

J. M. Blumenthal, «Candid Reflections of a Businessman in Washington,» in: J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), Public Management (Palo Alto, CA: Mayfield, 1983), pp. 22-33; D. Rumsfeld, «A Politician-Turned-Executive Surveys Both Worlds,» in: J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), Public Management (Mountain View, CA: Mayfield, 1983).

(340) B. Buchanan, «Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment,» Public Administration Review, vol. 35

(1974), pp. 339-347; B. Buchanan, «Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers,» Administration and Society, vol. 6 (1975), pp. 423-438; N. B. Kurland and T. D. Egan, «Public vs. Private Perceptions of Formalization, Outcomes, and Justice,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 9 (1999), pp. 437-458; H. G. Rainey, «Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform,» Public Administration Review, vol. 39 (1979), pp. 440-448; H. G. Rainey, «Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles,» Administration and Society, vol. 15 (1983), pp. 207-242; L. W. Porter and E. E. Lawler III, Managerial Attitudes and Performance (Burr .Ridge, IL: Irwin, 1968)

D. J. Hickson et al., Top Decisions: Strategic Decision Making in (341) Organizations (San Francisco: Jossey Bass, 1986); Kalleberg et al., Organizations; S. K. Pandey and G. A. Kingsley, «Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model,» Journal of Public Administration Research and .Theory, vol. 10 (2000), pp. 779-800

M. G. Duggan, «Hospital Ownership and Public Medical Spending,» (342) Quarterly Journal of Economics, vol. 115 (2000), pp. 1343-1373; F. A. Sloan, G. A. Donald and S. Chou, «Hospital Ownership and Cost and Quality of Care: Is There a Dime's Worth of Difference?,» Journal of .Health Economics, vol. 20 (2001), pp. 1-21

S. E. Atkinson and R. Halversen, «The Relative Efficiency of Public (343) and Private Firms in a Regulated Environment: The Case of U.S. Electric .Utilities,» Journal of Public Economics, vol. 29 (1986), pp. 281-294

D. Ballou and M. Podgursky, «Teacher Recruitment and Retention in (344) Public and Private Schools,» Journal of Policy Analysis and Management, .vol. 17 (1998), pp. 393-417

M. Backx, M. Carney and E. Gedajlovic, «Public, Private and Mixed (345) Ownership and the Performance of International Airlines,» Journal of Air .Transport Management, vol. 8 (2002), pp. 213-220

S. Chou, «Asymmetric Information, Ownership and Quality of Care: (346) An Empirical Analysis of Nursing Homes,» Journal of Health Economics, vol. 21 (2002), pp. 293-311; W. Luksetich, M. E. Edwards and T. M. Carroll, «Organizational Forms and Nursing Home Behavior,» Nonprofit .and Voluntary Sector Quarterly, vol. 29 (2000), pp. 255-279

C. J. Heinrich, «Organizational Form and Performance: An Empirical (347) Investigation of Nonprofit and For-Profit Job-Training Service Providers,» .Journal of Policy Analysis and Management, vol. 19 (2000), pp. 233-261

A. Pendleton, «Ownership or Competition? An Evaluation of the (348) Effects of Privatization on Industrial Relations Institutions, Processes, and .Outcomes,» Public Administration, vol. 77 (1999), pp. 769-791

J. Forder, «Mental Health: Market Power and Governance,» Journal (349) .of Health Economics, vol. 19 (2000), pp. 877-905

M. Casile and A. Davis-Blake, «When Accreditation Standards (350) Change: Factors Affecting Differential Responsiveness of Public and Private Organizations,» Academy of Management Journal, vol. 45 (2002), .pp. 180-195

I. Palmer, «Arts Managers and Managerialism: A Cross-Sector (351) Analysis of CEO's Orientations and Skills,» Public Productivity and .Management Review, vol. 21 (1998), pp. 433-452

S. Bretschneider, «Management Information Systems in Public and (352) Private Organizations: An Empirical Test,» Public Administration Review, vol. 50 (1990), pp. 536-545; K. Corder, «Acquiring New Technology: Comparing Nonprofit and Public Sector Agencies,» Administration and Society, vol. 33 (2001), pp. 194-219; R. Elliot and S. Tevavichulada, «Computer Literacy and Human Resource Management: A Public/Private Sector Comparison,» Public Personnel Management, vol. 28 (1999), pp. 259-274; M. J. Moon and S. Bretschneider, «Does Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organizations? Unexpected Results from a Simultaneous Equation Model and Implications,» Journal of Public .Administration Research and Theory, vol. 12 (2002), pp. 273-292

P. Bordia and G. Blau, «Pay Referent Comparison and Pay Level (353) Satisfaction in Private versus Public Sector Organizations in India,» International Journal of Human Resource Management, vol. 9 (1998), pp. 155-167; Hickson et al., Top Decisions; B. Mascarenhas, «Domains of State-Owned, Privately Held, and Publicly Traded Firms in International Competition,» Administrative Science Quarterly, vol. 34 (1989), pp. 582-597; P. W. MacAvoy and G. S. McIssac, «The Performance and Management of United States Federal Government Enterprises,» in: P. W. MacAvoy et al. (eds.), Privatization and State-Owned Enterprises (Boston: Kluwer, 1989); Z. Rosenblatt and B. Mannheim, «Organizational Response

to Decline in the Israeli Electronics Industry,» Organizational Studies, vol. 17 (1996), pp. 953-984.

(354) D. J. Houston, «Public-Service Motivation: A Multivariate Test,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10 (2000), pp. 713-727; Kalleberg et al., Organizations; P. C. Light, The Troubled State of the Federal Public Service (Washington DC: Brookings Institution, 2002), Available at: https://goo.gl/h8W3Ua; M. P. Smith and S. L. Nock, «Social Class and the Quality of Life in Public and Private Organizations,» Journal of Social Issues, vol. 36 (1980), pp. 59-75; US Office of Personnel Management, Survey of Federal Employees (Washington, US Office of Personnel Management, 2000).

(355) G. Boyne, G. Jenkins and M. Poole, «Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An Empirical Comparison,» Public Administration, vol. 77 (1999), pp. 407-420; Perry and Rainey, «The Public-Private Distinction»; H. G. Rainey, Understanding and Managing Public Organizations, 3rd ed. (San Francisco: Jossey-Bass/Wiley, 2003); H. G. Rainey and B. Bozeman, «Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10 (2000), pp. 447-469.

(356) من الواضح، أن هذه الملاحظة قد لا تنطبق على الأشكال الهجينة من المؤسسات، مثل المؤسسات المملوكة للدولة والشركات أو السلطات الحكومية التي تفرض رسومًا على العملاء في ما يتعلق بمنتجاتهم وخدماتهم. ومع ذلك، في كثير من الحالات، تعمل هذه المؤسسات في الواقع تحت إشراف شديد أو نفوذ السلطات السياسية والجهات الفاعلة، نتيجة ملكية الحكومة لها أو مشاركتها في هذه الملكية. من بين العديد من الأمثلة على هذه النقطة، تلك الدول التي استخدمت فيها السلطات السياسية الشركات المملوكة للدولة لأغراض التنمية الاقتصادية، مثل توفير فرص العمل في المناطق التي تعاني الكساد الاقتصادي. هذا يقلل من أهمية الربحية في ما يتعلق بهذه الأهداف، ما يجعل المؤسسات هجينة ليس فقط في الشكل التنظيمي فحسب، ولكن في الأهداف التشغيلية.

(357) Daft, Organization, p. 67.

(358) تضمنت الدراسة المسحية الوطنية للمؤسسات

Kalleberg et al., Organizations.

أسئلة حول المبيعات ومؤشرات اقتصادية للسوق. وتنطبق هذه الأمور على الشركات الخاصة التي استجابت للدراسة المسحية، ولم تتضمن البيانات استجابات المؤسسات العامة عن هذه الأسئلة.

(359) على سبيل المثال:
Dahl and Lindblom, Politics, Economics; Niskanen, Bureaucracy and Representative; Downs, Inside.

(360) ارتكزت كثيرة من التطورات في العلوم السياسية والاقتصاد، كما حدث في اقتصاد الخيار العام، على ملاحظات مثل هذه. إن البحث والحوار في هذه القضايا طويل جدًا لا نستطيع إيفاءه حقه في هذا البحث.

(361) على سبيل المثال:
Lindblom, Politics.

(362) ينظر الملحق (3 - أ).

(363) Blumenthal, «Candid reflections»; Rumsfeld, «A Politician-Turned-Executive».

(364) ينظر:
Rainey, Understanding, p. 134

(365) ينظر على سبيل المثال:
L. E. Atwater and W. J. Wright, «Power and Transformational and Transactional Leadership in Public and Private Organizations,» International Journal of Public Administration, vol. 19 (1996), pp. 963-989; J. Bogg and C. Cooper, «Job Satisfaction, Mental Health, and Occupational Stress Among Senior Civil Servants,» Human Relations, vol. 48 (1995), pp. 327-341; C. Dargie, «The Role of Public Sector Chief Executives,» Public Administration, vol. 76 (1998), pp. 161-177; C. Dargie, «Observing Chief Executives: Analyzing Behavior to Explore Cross-Sectoral Differences,» Public Money and Management, vol. 20 (2000), pp. 39-44; R. Hooijberg and J. Choi, «The Impact of Organizational Characteristics on Leadership Effectiveness Models: An Examination of Leadership in a Private and a Public Sector Organization,» Administration and Society, vol. 33 (2001), pp. 403-431; L. E. Kurke and H. E. Aldrich, «Mintzberg Was Right! A Replication and Extension of the Nature of Managerial Work,» Management Science, vol. 29 (1983), pp. 975-984; A. W. Lau, C. M. Pavett and A. R. Newman, «The Nature of Managerial Work: A Comparison of Public and Private Sector Jobs,» Academy of Management Proceedings (1980), pp. 339-343; H. Mintzberg, The Nature of Managerial Work (New York: HarperCollins, 1972); Palmer, «Arts Managers and Managerialism»; L. W. Porter and J. Van Maanen, «Task Accomplishment and the Management of Time,» in: J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), Public Management (Mountain View, CA: Mayfield, 1983).

(366) ينظر على سبيل المثال:

L. E. Lynn Jr., Managing the Public's Business (New York: Basic Books, 1981); L. E. Lynn Jr., Managing Public Policy (New York: Little; Brown, .1987); Warwick, A Theory

(367) H. Kaufman, The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs .(Washington, DC: Brookings Institution, 1979)

(368) ينظر على سبيل المثال:

.Warwick, A Theory

(369) على سبيل المثال:

Bogg and Cooper, «Job Satisfaction»; Atwater and Wright, «Power and .«Transformational

(370) B. Bozeman and H. G. Rainey, «Organizational Rules and the Bureaucratic Personality,» American Journal of Political Science, vol. 42 .(1998), pp. 163-189

(371) Dahl and Lindblom, Politics, Economics; Downs, Inside; Niskanen, .Bureaucracy and Representative; Warwick, A Theory

(372) ينظر:

.Rainey, Understading, pp. 202-209

(373) ينظر:

.«Bozeman and Rainy, «Organizational Rules

(374) ينظر على سبيل المثال:

Kalleberg et al., Organizations, p. 840; Light, The Troubled State; H. G. Rainey, S. K. Pandey and B. Bozeman, «Research Note: Public and Private Managers» Perceptions of Red Tape,» Public Administration Review, vol. .55 (1995), pp. 567-574

(375) .«Kurland and Egan, «Public vs. Private Perceptions

(376) P. C. Nutt, «Decision-Making Success in Public, Private, and Third Sector Organizations: Finding Sector Dependent Best Practice,» Journal of .Management Studies, vol. 37 (2000), pp. 77-108

(377) Hickson et al., Top Decisions; P. C. Nutt, «Public-private Differences and the Assessment of Alternatives for Decision Making,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 9 (1999), pp. 305-349; K. Richardson, «The Effect of Public versus Private Decision Environment on the Use of the Net Present Value Investment Criterion,» Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management, vol. 10 (1998), pp. 21-52; C. R. Schwenk, «Conflict in Organizational Decision Making: An Exploratory Study of Its Effects in For-Profit and Not-for-Profit Organizations,» Management Science, vol. 36 (1990), pp. 436-448; J. Tan,

«Impact of Ownership Type on Environment-Strategy Linkage and Performance: Evidence from a Transitional Economy,» Journal of .Management Studies, vol. 39 (2002), pp. 333-354

(378) ينظر على سبيل المثال:

Atwater and Wright, «Power and Transformational»; Kurland and Egan, ;«Public vs. Private Perceptions»; Porter and Lawler, Managerial Attitudes

ومراجع إضافية في:

.Bozeman and Rainy, «Organizational Rules»; Rainey, Understanding

(379) P. E. Crewson, «Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect,» Journal of Public Administration .Research and Theory, vol. 7 (1997), pp. 499-518

(380) ينظر على سبيل المثال:

K. A. Karl and C. L. Sutton, «Job Values in Today's Workforce: A Comparison of Public and Private Sector Employees,» Public Personnel .Management, vol. 27 (1998), pp. 515-427

(381) ينظر على سبيل المثال:

C. L. Jurkiewicz, T. K. Massey and R. G. Brown, «Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study,» Public Productivity and Management Review, vol. 21 (1998), pp. 230-250; Houston, «Public-.Service Motivation»; Rainey, Understanding, p. 243

(382) ينظر على سبيل المثال:

P. François, «'Public Service Motivation' as an Argument for Government Provision,» Journal of Public Economics, vol. 78 (2000), pp. 275-299; Houston, «Public-Service Motivation»; J. L. Perry, «Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 6 (1996), pp. 5-24; J. L. Perry, «Bringing Society In: Toward a Theory of PSM,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10 (2000), pp. 471-488; .«Simon: «Organizations»; «Why Public Administration

(383) ينظر على سبيل المثال:

Bogg and Cooper, «Job Satisfaction»; Bordia and Blau, «Pay Referent Comparison»; Buchanan: «Government»; «Red Tape»; Kurland and Egan, «Public vs. Private Perceptions»; F. T. Paine, S. J. Carroll and B. A. Leete, «Need Satisfactions of Managerial Level Personnel in a Government .Agency,» Journal of Applied Psychology, vol. 50 (1966), pp. 247-249

(384) ينظر على سبيل المثال:

D. Katz et al., Bureaucratic Encounters: A Pilot Study in the Evaluation of Government Services (Ann Arbor: Survey Research Center, Institute for Social Research, University of Michigan, 1975); S. M. Lipset and W. Schneider, The Confidence Gap (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987); B. G. Peters, The Politics of Bureaucracy (New York: .Longman, 1984), pp. 44-46

(385) ينظر على سبيل المثال:

Downs, Inside; Niskanen, Bureaucracy and Representative; G. Tullock, A. Seldon and G. L. Brady, Government Failure: A Primer in Choice .(Washington, DC: Cato Institute, 2002)

(386) .Barton, «A Diagnosis»; Warwick, A Theory

(387) Elliot and Tevavichulada, «Computer Literacy and Human Resource»; Rainey, «Public Agencies»; Rosenblatt and Mannheim, «Organizational Response»; L. R. Wise, «The Use of Innovative Practices in the Public and Private Sectors: Role of Organizational and Individual Factors,» Public Productivity and Management Review, vol. 23 (1999), pp. .150-168

(388) ينظر على سبيل المثال:

B. Bozeman and G. A. Kingsley, «Risk Culture In Public and Private .Organizations,» Public Administration Review, vol. 58 (1998), pp. 109-118

(389) R. T. Golembiewski, Humanizing Public Organizations (Mount Airy, .MD: Lomond, 1985)

(390) P. J. Robertson and S. J. Seneviratne, «Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector,» Public Administration Review, vol. 55 (1995), pp. .547-558

(391) ينظر على سبيل المثال:

A. Altshuler and R. D. Behn (eds.), Innovation In American Government Challenges, Opportunities, and Dilemmas (Washington, DC: Brookings Institution, 1997); J. D. Donahue (ed.), Making Government Work: Tales of Innovation In the Federal Government (Washington, DC: Brookings .Institution, 1997)

(392) ينظر على سبيل المثال:

Boyne, Jenkins and Poole, «Human Resource Management»; M. Doyle, T. Claydon and D. Buchanan, «Mixed Results, Lousy Process: The Management Experience of Organizational Change,» British Journal of Management, vol. 11 (2000), pp. 59-80; D. Lozeau, A. Langley and J.

Denis, «The Corruption of Managerial Techniques by Organizations,» Human Relations, vol. 55 (2002), pp. 537-564; J. Denis, A. Langley and L. Cazale, «Leadership and Strategic Change under Ambiguity,» .Organizational Studies, vol. 17 (1996), pp. 673-699

(393) ومن الأمثلة على ذلك:

US Office of Personnel Management, The Federal Human Capital Survey (Washington, DC: US Office of Personnel Management, 2003); F. P. Kilpatrick, M. C. Cummings and M. K. Jennings, The Image of the Federal Service (Washington, DC: Brookings Institution, 1964), p. 607; Rainey, .««Public Agencies

(394) .US Office of Personnel Management, The Federal

(395) L. I. Langbein and G. B. Lewis, «Pay, Productivity, and the Public Sector: The Case of Electrical Engineers,» Journal of Public Administration .Research and Theory, vol. 8 (1998), pp. 391-412

(396) ينظر أيضًا:

.Light, The Troubled State

(397) .Simon, «Why Public,» p. 11

(398) American Society for Quality, University of Michigan Business School, and Arthur Andersen, «American Customer Satisfaction Index: Federal Agencies Government-Wide Customer Satisfaction Report for the General Service Administration,» (2001). Available Online: http://www.customersurvey.gov

(399) E. S. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships (New York: .Chatham House, 2000), chap. 6

(400) Backx, Carney and Gedajlovic, «Public, Private»; N. Boubakri and J. Cosset, «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries,» Journal of Finance, vol. 53 (1998), pp. 1081-1110; Heinrich, «Organizational Form and Performance»; .«Ballou and Podgursky, «Teacher Recruitment

(401) G. A. Hodge, Privatization: An International Review of Performance .(Boulder, CO: Westview, 2000)

(402) B. Villalonga, «Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects,» Journal of Economic Behavior Organization, vol. 42 (2000), pp. 43-74; D. Parker, «Privatization and Agency Status: Identifying the Critical Factors for Performance Improvement,» British Journal of Management, vol. 6 (1995), pp. 29-43; Pendleton, «Ownership or Competition?»; F. W. Becker,

M. J. Dluhy and J. P. Topinka, «Choosing the Powers: Are Private Managers of Public Housing More Successful Than Public Managers?,» American Review of Public Administration, vol. 31 (2001), pp. 181-200; Chou, «Asymmetric Information»; Luksetich, Edwards and Carroll, «Organizational Forms»; J. R. Morris and S. W. Helburn, «Child Care Center Quality Differences: the Role of Profit Status, Client Preferences, and Trust,» Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 29 (2000), pp. 377-399; R. F. Durant, J. S. Legge and A. Moussios, «People, Profits, and Service Delivery: Lessons from the Privatization of British Telecom,» American Journal of Political Science, vol. 42 (1998), pp. 117-140.

(403) E. D. Sclar, You Don’t Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2000).

(404) على سبيل المثال:

C. Ban, How Do Public Managers Manage? (San Francisco: Jossey-Bass, 1995); R. D. Behn, Leadership Counts (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991); S. Borins, Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government (Washington, DC: Georgetown University Press, 1998); S. Cohen and W. Eimicke, The New Effective Public Manager (San Francisco: Jossey-Bass, 1995); J. W. Doig and E. C. Hargrove (eds.), Leadership and Innovation (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987); M. Holzer and K. Callahan, Government at Work: Best Practices and Model Programs (Thousand Oaks, CA: Sage, 1998); M. G. Popovich (ed.), Creating High Performance Government Organizations (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998).

الفصل الخامس: الإدارة العامة والديمقراطية والسياسة ...... ليندا ديليون

لقد انخفضت ثقة المواطن في الحكومة عبر العقود الأخيرة في دول عديدة [405]. ففي الولايات المتحدة، انخفضت نسبة الأميركيين الذي قالوا إنهم «يثقون بالحكومة في واشنطن لفعل ما هو صحيح» أحيانًا أو معظم الوقت من 70 في المئة في عام 1966 إلى 25 في المئة في عام 1992 [406]، وإلى 15 في المئة فقط في عام 1995 [407]. كما انخفضت ثقة الشعب أيضًا في كندا [408]، وفي بعض الدول الأوروبية [409]، ونيوزيلندا [410] وغيرها من الدول.

في خلال تلك الفترة انتشرت موجة من الإصلاح الحكومي في الدول المتقدمة. وعلى الرغم من أن تحسين الثقة الشعبية ليس الأمر الأكثر مباشرةً وليس السبب الوحيد في الضغوط والقوى المطالبة بالإصلاح (القيود على الموارد، عدم الرضى عن الخدمات التي تقدمها الحكومة وغيرها)، فإن هدف استدامة دعم الحكومة وتحسينها من الفوائد المحتملة لمثل هذه المبادرات [411]. وكما تذكر نيومان [412] «إن تبني الأفكار قد يُستخدم لكسب شرعية خارجية ولتحقيق تحسن في الأداء».

تقدم أجندة الإصلاح المعاصرة، في الواقع، اقتراحين مختلفين وفي الأغلب متنافسين. تهدف المجموعة الأولى إلى تحسين السلع والخدمات العامة بحيث تقدم بوفرة وفاعلية وفي الوقت المطلوب وباحترام [413]. ومن أمثلة ذلك، الإدارياتية، «إعادة صوغ الحكومة» [414] والإدارة العامة الجديدة التي تقترح المزيد من الاستقلالية للمديرين («ترك المديرين يديرون»)، والمساءلة عن النتائج («جعل المديرين يديرون»)، وإدارة المشروعات، وعددًا من آليات السوق كالخصخصة والتعاقد الخارجي والمنافسة. ومع أن الأدلة لا تشير بوضوح إلى أن الرضى عن الخدمات يؤدي مباشرة إلى تحسين الثقة تحسينًا ذا دلالة، فإن هذه الإصلاحات تُبرر أحيانًا بأنها تفعل ذلك. وبكلمات نائب الرئيس الأميركي غور (Gore) [415]: «كيف يمكن أن يثق الناس في الحكومة لفعل أشياء كبيرة إذا لم نستطع القيام بأشياء بسيطة كالرد على مكالمة هاتفية فورًا وبأدب»؟

هناك إصلاحات أخرى موجهة إلى عدم الثقة بدلًا من عدم الرضى، وتهدف إلى تحقيق هدف يعتقد مؤيدوها أنه مختلف وربما أكثر عمقًا. ووفقًا لوجهة النظر هذه، فإن المواطنين يعاملون كغرباء عن الحكومة التي تعاملهم كعملاء ولكنها

تحافظ على القرب منهم. ولكي نحشد الدعم للحكومة ينبغي أن تكون العلاقة بينها وبين الناس قريبة جدًا من خلال مؤسسات تضمن المشاركة كمجالس الإرشاد للمواطنين وتحليل السياسة بالتشارك مع الناس وتنظيم عدد من المنتديات من أجل الديمقراطية المباشرة والتفاعلية. ويُعد المصلحون الذين يتبنون هذا المنطق من النقاد الصارخين للإدارة العامة الجديدة حيث يدّعون أن إصلاحات الإدارة العامة الجديدة تقوض المؤسسات الديمقراطية، إذ يجب ألا يكون المواطنون مجرد عملاء سلبيين، بل عناصر فاعلة في الحوكمة. كما أنهم يدعون بأن المشروعات التجارية غالبًا ما تكون مرتبطة بكسر القواعد والقوانين وأن الأسواق تستطيع أن تنتج حالات من التوازن ولكنها لا تنتج الصالح العام [416]. ومن زاوية مهنية أخرى، يهدف علماء السياسة إلى تشكيل مسارات وتنفيذها بحجة أن العلوم السياسية قد أصبحت نخبوية تخدم الأقوى سياسيًا والتكنوقراط في تعييناتهم المباشرة وغير المباشرة [417].

تتضمن الإدارة العامة المعاصرة مبادرات لمتابعة الطرائق والأفكار كلها المذكورة آنفًا. وتركز الإصلاحات على إنتاج خدمات أكثر وأفضل بما فيها تلك التي تهدف إلى تمكين إدارة البيروقراطيات العامة وتبسيطها، وتلك التي تزيد المنافسة لتقدم للمواطنين المزيد من الخيارات، إضافة إلى تلك التي تركز على زيادة مشاركة المواطن في العمليات الإدارية والسياسية. وهناك إصلاحات أخرى تسعى إلى تمكين العمال ليصبحوا أكثر إبداعًا وإنتاجية. من الوهلة الأولى قد تبدو محاولات الإصلاح الإداري التي تتبناها كل مقاربة حول كيفية تعزيز الديمقراطية وتدعي من خلالها استدامة الديمقراطية وزيادة الفاعلية الحكومية محاولات متناقضة. وفي المباحث التالية من هذا البحث - وبعد الإعلان عن عدم مسؤوليتنا عن نطاق موضوع هذا البحث - سنناقش ثلاث إجابات مختلفة عن السؤال المتمثل بكيف يمكن أن تكون الإدارة العامة فعالة وديمقراطية؟ ثم سنراجع ما نشر من دراسات حول الآليات التي تجعل الإدارة العامة أكثر ديمقراطية. وأخيرًا، سنخصص جزءًا محددًا لمناقشة كيفية جعل عمل المؤسسات العامة الداخلي أكثر ديمقراطية؟

أولًا: مقدمات ومحددات

أدت العلاقات بين السياسة والإدارة إلى كم ضخم من البحوث والدراسات المتعددة التي لا بد لنا في هذا البحث من تحديدها وتصنيفها. وسننظر إلى الإدارة العامة بشكل عام بحيث تتضمن السياق المعاصر للحقل المعرفي والحقول الأخرى المجاورة والمتداخلة مع الإدارة الحكومية والسياسة العامة. وسيظل تركيزنا بشكل محدد على الجانب التنفيذي أو الإداري من الحكومة بدلًا من التحدث عن التشريعات والمحاكم والعملية الانتخابية.

ستتضمن المناقشة، بالقدر المستطاع، الإدارة العامة الدولية، على الرغم من أن الدراسات السابقة في هذا الموضوع كانت أكثر يسرًا وسهولة في الحصول

عليها في الولايات المتحدة والدول الأخرى الناطقة بالإنكليزية ممّا هو عليه الحال في الدول الأوروبية الأخرى وبقية دول العالم. وعلى الرغم من ذلك، حاولت كاتبة هذه المقالة مراجعة ما كتب باللغة الإنكليزية من دراسات أوروبية وعالمية حول الموضوع. ومع أن طبيعة الديمقراطية وإمكاناتها تتفاوت وفقًا لمستوى الحكومة (وطنية أو محلية)، فإن معظم هذا البحث يعالج موضوعات على مستوى نظري وعام. وتبقى ملاءمة هذه القضايا للحكومات الصغيرة أو المحلية مفتوحة لمزيد من البحوث الأخرى.

أخيرًا يوضح هذا البحث بأن الديمقراطيات تتفاوت لا من حيث المسارات السياسية فحسب، بل من حيث ثقافاتها الإدارية أيضًا. يميز المنظرون المعاصرون في الإدارة العامة [(418)] بين أنظمة «المصلحة العامة» وأنظمة دولة القانون، حيث تتضمن الأولى الدول الناطقة بالإنكليزية، بينما تشتمل الثانية فرنسا وألمانيا في الأقل. وهناك استثناءات أو دول مختلطة (غالبًا ما تتمّ الإشارة إلى هولندا أو فنلندا أو السويد). تفصل دول القانون بين السياسة والإدارة بشكل أدق ممّا تفعله دول المصلحة العامة، واعتمد منظورًا إداريًا وقانونيًا بدرجة أكبر [(419)]. لذلك، فإن المناقشة الآتية في بعض أجزائها - وخاصة مناقشة مشاركة المواطنين - لن تكون ملائمة لأنظمة دول القانون بشكل واضح كما هو الحال في دول المصلحة العامة.

ثانيًا: الديمقراطية والإدارة

يكمن السبب الذي يجعلنا نقول إن كل مبادرة للإصلاح «تعزز الديمقراطية» في وجود تعريفات عدة وأشكال للديمقراطية. يقول أرسطو عن الديمقراطية (الذي لم يحبها كثيرًا) إنها «حكم الفقراء في مصالحهم الخاصة بهم» [(420)]. أما هيلد [(421)]، فيقول إنها «حكم بوساطة الشعب» وأشار إلى المعاني الممكنة لكلمة «حكم» و«حكم بوساطة» و«شعب». ووصفها المنظّر في الإدارة العامة، كارل فريدريك [(422)] بأنها «التصرف وفقًا لرغبات الناس» وهي شكل من أشكال الحكم يدعم الحكومة التمثيلية من دون أن يعني بالضرورة المشاركة السياسية الواسعة، في حين استعمل بيتر ديليون [(423)] تعريف كوهين للديمقراطية بأنها «ذلك النظام من الحكومة الشعبية الذي يشارك فيه أفراد الشعب أو قد يشاركون فيه، بشكل مباشر أو غير مباشر، في صنع القرارات التي تؤثر فيهم» [(424)]. والقاسم المشترك بين هذه التعاريف هو كون إرادة «الشعب» أساس الحكومة وكون الشعب يتمتع بوسائل تؤثر في السياسات العامة التي تشكل حياتهم.

لكن كل تعريف يتضمن رؤى مختلفة لكيفية عمل الديمقراطية. فمثلًا يقارن كاكابادز وكاكابادز وكوزمن [(425)] بين الديمقراطية الليبرالية حيث يكون المجتمع فيها مجموعة من الأفراد يتمتعون بحرية كاملة في تحقيق مصالحهم الخاصة غير المقيدة، والديمقراطية الدستورية التي تؤخذ فيها بعض القرارات وتدخل

في وثيقة تأسيسية صيغت بشكل يصعب تغييره. وعلاوة على القيود التي يفرضها الدستور على الحرية الفردية، هناك قيود أخرى تنشأ من اختيار (تعتبر ضرورية في الأنظمة الكبيرة) لإيجاد أنظمة تمثيلية تتجمع فيها الإرادة الشعبية ويُعبر عنها من خلال قنوات رسمية (مديرون منتخبون وأجهزة التشريع والمحاكم) ومن خلال قنوات أخرى غير رسمية (أحزاب سياسية ومجموعات المصالح).

يكمن التركيز هنا على مدلولات النظرية الديمقراطية بشأن العلاقة بين الإدارة العامة والنظام السياسي. وفي جزء ما، يمكن تحديد ذلك بأنه يشكل مشكلة الشرعية للإدارة العامة: ما هو الحق الذي يتمتع به المديرون لاتخاذ القرارات وتنفيذها؟ وتقتضي الديمقراطية أن يكون المواطنون هم المصدر الأساس للسلطة الشرعية، لذلك ينبغي لأي نظرية في الإدارة الديمقراطية أن توضح العلاقة بين النشاط الإداري والرغبات الشعبية. إن الإدارة العامة، أساسًا، هي تنسيق النشاط الذي ينفذ السياسة العامة. وتصنف الدراسات المعاصرة حول الحوكمة الاستراتيجيات البديلة للتنسيق على شكل تسلسل هرمي وأسواق وشبكات [(426)]. وكل واحد من هذه العناصر ليس مجرد استراتيجية لتنسيق النشاط الإداري، بل استراتيجية تعمل على التنسيق بين النظام الإداري والنظام السياسي. وبعبارة أخرى، بينما يعتبر بعض المنظرين العلاقة الهرمية بين المديرين في القطاع العام ورؤسائهم السياسيين أفضل طريقة للحفاظ على الديمقراطية وتعزيزها، يشجع آخرون الإدارة التي ترتكز على السوق، وهناك من يعتقد أن الشبكات - التشاركية مع مصادر متعددة للسلطة - هي أفضل طريقة لتحقيق الديمقراطية الحقّ.

1- الديمقراطية «الفوقية» والهرمية الإدارية

بشكل عام، إن الإجابة التقليدية عن كيفية جعل الإدارة العامة فعالة وديمقراطية تركزت على تقديم الخدمة المباشرة من خلال أنظمة مؤسساتية بيروقراطية كان يديرها ممثلون منتخبون من الشعب. لقد أطلق ردفورد [(427)] اسم «الديمقراطية الفوقية» على العلاقة بين الديمقراطية التمثيلية في النظام السياسي والسلطة الهرمية في النظام الإداري بينما سماها هيلد [(428)] «الديمقراطية النخبوية التنافسية». وفي هذا الأنموذج، تنتقل السلطة السيادية من خلال التصويت (في تنافسات حزبية انتخابية) من المواطنين إلى ممثليهم ومن ثم إلى الرؤساء المعينين للدوائر الإدارية. يحافظ الإشراف الدقيق وأدوات بيروقراطية فيبر الأخرى على ديمومة المساءلة والاستجابة (اعتمد المنظرون الإداريون الأميركيون، الذين ارتكز عليهم ردفورد، على ملاحظاتهم عن الأنظمة الأوروبية [(429)]. اعتقد ردفورد أن هذا النظام ديمقراطي بشكل

واضح. إن الاعتراف بحرية التصرف هذه أمر ضروري لأن «القانون صارم وأما السياسة يجب أن تصنع وفقًا للمصلحة» [(430)]. ويدعي ردفورد أن ضبط حرية التصرف من أجل توجيهها للمصلحة العامة - مقابل الاهتمامات الضيقة لمجموعات الاهتمام أو الوحدات الإدارية - يتطلب إشرافًا شديدًا. لذلك، فإن السيطرة على المرؤوسين ليست ممارسة مناهضة للديمقراطية، ولكنها على العكس من ذلك [(431)].

ترتكز البدائل الإدارياتية في الإصلاح الإداري الحديث على المنطق نفسه. وتشمل خصائص الأنموذج البيروقراطي للتنظيم الإداري التركيز على النتائج وتقديم «الأشياء التي يقدرها المواطنون» [(432)] والاستجابة العالية لتعليمات المسؤولين المنتخبين. ومع أن البيروقراطية والهرمية قد تعرضتا لانتقادات شديدة من نظرية التنظيم المعاصرة، فإن لهما مناصرين [(433)]. ويعتبر ليمان [(434)] أن تقديم الخدمات الحكومية مباشرة من المؤسسات الحكومية فعال وناجع ويتميز بالاستجابة والإبداع. وليست التنظيمات الهرمية فعالة لبعض المهمات فحسب، بل تسعى إلى تقديم خدمة مثالية وتقدر الجهد الشخصي الذي يتفق مع المثالية العامة. ويُعد أفراد الجيش ورجال الشرطة أمثلة واضحة لذلك، وهناك أيضًا عدد كبير من موظفي مؤسسات الرعاية الاجتماعية ممن يتصفون بهذه المثل الجيدة في أعمالهم [(435)].

مع أن البيروقراطية التي تخضع لمساءلة الممثلين المنتخبين قد تقدم خدمة فعالة وضبطًا شعبيًا للسياسة، فإنها أيضًا تخضع لعدد من جوانب الضعف. فمثلًا، هل البيروقراطيات فعالة حقًا؟ يدعي بعض المراقبين [(436)] أن الحاجة إلى المساءلة الديمقراطية قد تؤدي إلى روتين يعوّق تحقيق النتائج. وحتى عندما تكون المنظمات ذات البنية التنظيمية إلى حَدّ بَعِيد مثالية لتقديم الخدمة، يبقى التساؤل الديمقراطي قائمًا في ما إذا كانت السياسات التي تطبقها تلك المنظمات «تحكم الفقراء لمصلحتهم الخاصة» أو لمصلحة النخب الاقتصادية أو السياسية أو الإدارياتية [(437)]. ومن الممكن أن يكون النظام الإداري القوي ظالمًا لا يستجيب للآخرين ويخدم مصالحه فحسب.

2- الأسواق بوصفها ديمقراطية

تمثل الأسواق منحى نظريًا آخر لمشكلة ربط تقديم الخدمة الفعال والناجع بالديمقراطية. إن قوى السوق المتنافسة تجبر المنتجين على أن يكونوا كفؤين وفعالين. فالأسواق ديمقراطية لأنها تستجيب لمطالب المستهلك ولا تحترم الأشخاص لذواتهم. إن الإصلاحات الإدارياتة التي ترتكز على السوق تحافظ على الديمقراطية وتعززها بتقديم الخيارات للمواطنين.

هناك طرائق عدة لتوفير الخيارات: المنافسة بين القطاعات أو المؤسسات العامة لرعاية المواطنين، والمنافسة على أصوات الناخبين في الساحة السياسية، أو بتطوير «خليط غير متجانس من السلع والخدمات العامة في

اقتصاد الخدمة العامة» [438]. إن حركات الإدارة العامة الجديدة تلجأ كثيرًا إلى المنافسة - بين القطاعات أو بين المؤسسات الحكومية - كاستراتيجية لتحسين الإدارة العامة [439]. ففي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، على سبيل المثال، استخدمت المملكة المتحدة آليات السوق مثل الخصخصة والتعاقد الخارجي وأشباه السوق والمنظمات غير الحكومية [440]. لقد وجدت الإصلاحات الإدارية العامة التي ترتكز على السوق تبريرًا لها في الواقع في مجال تقديم الخدمات الحكومية بتكلفة أقل أو بجودة أعلى [441] ولكن بن [442] مثلًا، يقول بأن الإصلاحات التي ترتكز على السوق لديها القدرة لا لتحسين الأداء الحكومي فحسب، بل لتحسين ثقة المواطن بالحكومة، وإن بشكل هامشي.

في الحالات التي تسمح المنافسة للمواطنين باختيار خدمات مدفوعة الأجر من مؤسسة أو أخرى (مثل ملاعب الغولف البلدية) أو من مصادر القطاع الخاص مقابل القطاع العام، فإن المواطنين يشاركون في السوق التي تعتمد على التداولات المالية. ومن الأمثلة الأخرى لخيارات المواطنين نجد العملية السياسية. يقدم أنموذج الديمقراطية التعددية [443] مؤسسات كمجموعات المصالح التي تتوسط بين المواطنين والنخب السياسية. ويتمّ تشارك السلطة في مثل هذه الأنظمة، لا بشكل هرمي، وهي موضوع للتفاوض المستمر. وفي «السوق التنافسية» للسياسة الانتخابية تكون أصوات الناخبين هي العملة المتداولة.

لقد اقترحت طرائق كثيرة لزيادة فاعلية المنافسة السياسية كوسيلة لإدخال رغبات المواطنين في السياسة والإدارة. ومن هذا المنطلق، يصبح المواطنون في موقف أقوى عندما يصبح بوسعهم اختيار ممثليهم السياسيين. وعبر الخمسين سنة الماضية، أشار علماء السياسة الأميركيون إلى نظام ويستمنستر (Westminster) كنظام جيد التصميم لإنتاج إدارة متفاعلة [444]، وأثنوا على الأحزاب البريطانية المنضبطة والأيديولوجية لتوفيرها بدائل سياسية واضحة للناخبين بشكل يتفوق على الأحزاب الأميركية. وتشير البحوث الحديثة إلى أن هذه الفكرة تحتفظ بقوة جذب مستمرة [445] كطريقة لتحسين فاعلية الديمقراطية الفوقية واستجابتها.

في كتاب مؤثر نشر في عام 1973، اقترح فنسنت أوستروم (Vincent Ostrom) أن الأزمة الفكرية في الإدارة العامة نتجت من محاولة دمج نظريتين غير منسجمتين معًا هما «الإدارة البيروقراطية» و«الإدارة الديمقراطية». وارتكز أوستروم على فكرة كون النظم التعددية غير مركزية وتعمل على تجزئة السلطة الحكومية بحيث يكون كل مركز مكافئًا للآخر، الأمر الذي يمنع سيطرة مركز واحد على المراكز الأخرى. ويضيف أوستروم قائلًا إن علماء الاقتصاد السياسي ينظرون إلى الموضوع بشكل مشابه لكنه يختلف قليلًا. ومع أنهم يقرون أن المؤسسات العامة لا تمتلك عقلية نظام السوق حيث

يستطيع المستهلك اختيار البديل الذي يريده، فإنها «تستطيع المشاركة في منافسة مفتوحة ومقيدة نوعًا ما» [(446)]. فمن خلال تقديم مزيج متنوع من السلع والخدمات العامة، تستطيع السلطات المحلية أن تسمح للمواطنين بإمكان «التصويت بأقدامهم» واختيار مكان عيشهم استنادًا إلى سلة السوق من السلع والخدمات التي تقدم هناك: يمكن استخدام ترتيبات تنظيمية عدة لتوفير خدمات وسلع عامة متنوعة. ويمكن تنسيق هذه الترتيبات من خلال ترتيبات متعددة بين مؤسسات متعددة بما فيها التجارة والتعاقد للمصلحة المشتركة والتنافس والتقاضي لحل النزاعات... وفي المقابل، فإن الترتيب الهرمي للخدمة العامة سيضعف قدرة نظام إداري كبير على الاستجابة لرغبات المواطنين المختلفة في الخدمات والسلع العامة [(447)].

يجب ألا ينظر إلى تقسيم النظام الموحد إلى مراكز قوة متعددة حيث تكون سلطة كل مركز محدودة تجاه الآخرين على أنه عملية «بلقنة»، بل هو وسيلة لتوفير الخيارات. وهناك فائدة إضافية مهمة يمكن أن توفرها المنافسة بين المؤسسات العامة تتمثل في «إمكان توفير طريقة بديلة لتحقيق الكفاءة في الحكومة» [(448)].

لا يدعي أوستروم أن الإدارة الديمقراطية تستبعد البديل البيروقراطي، ولكن لكل منهما مكانه (يتخذ كل مستوى من مستويات الحكومة - الوطني والإقليمي والمحلي - الوظائف الملائمة اقتصاديًا). إن تفسير أوستروم لفكرة الإدارة الديمقراطية يقوده إلى الاستنتاج بأن المدير في القطاع العام في مجتمع ديمقراطي، على الرغم من احترامه لسلطة المسؤولين الحكوميين، لا يعد موظفًا محايدًا ومطيعًا لأوامر سيده. إن خدمة المدير في القطاع العام هي للمواطنين الأفراد بصفتهم مستهلكين للخدمات والسلع العامة، وهو على الرغم من احترامه للسلطة، يقر بمسؤوليته برفض استغلال الثروة العامة للدولة أو لانتهاك حقوق الأفراد [(449)].

يدعي نقاد الديمقراطية التي ترتكز على السوق أن لها عيوبها. يقول لاين [(450)] إن رفاهية المواطنين ليست مرتبطة بالدخل، بل بالصداقة والعلاقات الجيدة وإن المادة وحرية الاختيار لا يكفيان لإيجاد السعادة. إن أحد التحديات الرئيسة للإدارة العامة الجديدة ينبع من هذا المنظور. لقد هاجم نقاد كثيرون الإصلاحات التجارية أو التنافسية أو التي ترتكز على السوق عبر ادعاء أن البهجة بالمصالح الذاتية لا تؤدي إلى الخير للناس جميعهم. تتضمن المنافسة فائزين وخاسرين، والقول إن «الحكم للأغلبية» لا يمنع من احتمال طغيان الأغلبية على الأقلية. ووفقًا لتحليل ناقد جدًا، فإن الديمقراطية الليبرالية في الولايات المتحدة، كما هي عليه الآن، تفضل «المجموعات ذات المصالح الخاصة على الحكمة، والانحراف على التسامح، والربح السريع على الروحانية، والتنافس الاقتصادي الشرس على التعاون» [(451)].

يتمثل أحد التحديات الرئيسة لشرعية الأسواق - الاقتصادية أو السياسية - باعتبارها وسيلة لتعزيز الديمقراطية في أنها تحابي أصحاب الثروة الأكبر. وقد تعني الإصلاحات التي ترتكز على السوق منافسة أكبر بين باعة الخدمات (عامة أو مزيج من العامة والخاصة، وغير الربحية) ما قد يشكل ضغطًا على مقدمي الخدمات ليكون أداؤهم أكثر فاعلية وخدماتهم أكثر جودة. إن عرض الخدمات في السوق، يعني أن الأشخاص غير القادرين على شرائها لن يستفيدوا منها. وعلاوة على ذلك، تشتمل آليات السوق على رغبة المشاركين في التهرب من قيود المنافسة عبر التأخر وتقليص تدفق المعلومات والضغط للحصول على أنواع خاصة من الحماية، وهذا يعني أن أصحاب الثروات أو السلطة الأكبر يستطيعون استخدام تلك الأساليب لكسب المزيد من المزايا والفوائد.

عندما تحدد السوق بالأصوات، وليس بالعملة، فإن التكافؤ السياسي يقع فريسة لتشويه الثروة. وكما ذكر هيلد [(452)]، فإن «من أهم جوانب ضعف الليبرالية أنها ترى الأسواق كآليات تنسيق ‘لا قوة لها’ وحينئذ تُهمل الطبيعة المشوهة للقوة الاقتصادية في علاقتها مع الديمقراطية». ومن دون مصادر كافية، لن يتمكن الأفراد أو الجماعات من الوصول إلى المسؤولين السياسيين ووسائل الإعلام، ولا إلى أي ذراع قوية للسلطة السياسية. ومن عيوب الأنظمة التمثيلية التي تعاني الخلل أنها قد تشتمل على الفساد وعلى مجموعات مصالح عميقة الجذور ومشرعين متساهلين وعدم إمكان الوصول إلى وسائل الإعلام وغياب الشفافية والاعتماد الزائد على الخبرة الفنية [(453)].

3- الشبكات: الديمقراطية التشاركية

حظيت الشبكات باهتمام متواصل في نظرية التنظيم الحديثة وفي الدراسات والبحوث حول الإدارة العامة. وبما أن المجتمع يُعد متنوعًا ومعقدًا ومجزأً، يدعي كثير من المنظرين أن الحوكمة لا يمكن أن تحققها مؤسسة واحدة - ولا حتى الدولة - ولكنها تتطلب تنسيقًا بين القطاعات العامة والخاصة وغير الربحية. وما كان سابقًا مقصورًا على الحكومة أصبح اليوم من وظائف شبكة معقدة من المنظمات. إن التنسيق بين الشبكات ليس هرميًّا ولكنه يرتكز على المساواة والمشاركة [(454)]. يعتبر المنظرون في هولندا والدول الاسكندنافية أن الحكومة مجرد مؤسسة واحدة في ميدان يتضمن العديد من المؤسسات التي تتمتع بدرجة من الاستقلالية [(455)].

تمثل الشبكات طريقة أخرى لتقديم إدارة عامة فعالة وديمقراطية. ويمكن تحسين الفاعلية بتعاون الأطراف بحيث يقدم كل منها المصادر ووجهات النظر الضرورية لإنجاز المهمة. وبذلك نحافظ على الديمقراطية لأن مفاصل الشبكة توفر نقاطًا متعددة للوصول إلى نظام الحوكمة للمؤسسات والمواطنين الأفراد. ويتضمن أنموذج الديمقراطية التشاركية بدائل منها «اليمين الجديد»

و«اليسار الجديد» [456]. يتميز البديل الأول بسلطة حكومية محددة جدًا تتيح مشاركة أكبر للأفراد في النشاط غير الحكومي. ويتميز البديل الثاني بمشاركة المواطنين المباشرة في بعض الحالات، ولكن ذلك لا يستثني تحديد المشاركة الفردية على المستوى الوطني لمصلحة المؤسسات التمثيلية. يقترح كلين وكوبنجان [457] أنموذجًا آخر سمياه «صنع القرار التفاعلي». يرتكز هذا الأنموذج على تقليد ديمقراطي «حقيقي» (وليس بالوساطة) ويفترض دورًا فاعلًا للمواطنين الذين يشاركون ابتداء من المراحل الأولى لتطوير الأجندة السياسية وانتهاء بالتنفيذ، ودورًا تسهيليًا للسياسيين.

علاوة على الاهتمام بالمشاركة المتزايدة في عملية الحوكمة بإشراك منظمات غير حكومية، تتعرض البحوث والدراسات في الإدارة العامة إلى مسألة مشاركة المواطن المباشرة في السياسة والإدارة. تنبع الدوافع لزيادة مشاركة المواطن من نقد البيروقراطية والسياسة التمثيلية اللتين تحدثنا عنهما سابقًا. يدعي نقاد البيروقراطية أنها غير متاحة للمواطنين ولا تستجيب لحاجاتهم، أما نقاد السياسة التمثيلية فيقولون إنها تحرم العديد من المواطنين من بعض حقوقهم وتلبي حاجات النخب، وقد تكون فاسدة أيضًا. وتحت هذه الأوضاع، تُعد الإصلاحات التي تعزز تأثير المواطن ومشاركته المباشرة طريقة لزيادة الثقة في الحكومة ودعمها (سواء أكانت منتخبة أم إدارية) كما تعد هذه الإصلاحات أيضًا إجراء تصحيحيًا لعيوب النظام.

افترض مانزبريدج [458]، على سبيل المثال، أن ثقة المواطنين في الحكومة ستزداد لو سمح لهم بالقيام بدور في صنع المبادلات المعقدة التي تتطلبها خيارات السياسة. وفي تقديمه لندوة حديثة حول الإدارة العامة الجديدة في العالم، قارن فيجودا [459] بين الإدارة العامة «المتجاوبة» و«المتعاونة». تضع الإدارة المتجاوبة المواطن كعميل في مركز الإدارة العامة الجديدة التي تحاول تأكيد حاجات المواطنين (من خلال دراسات مسحية وجلسات استماع عامة وغيرها)، لكنها تبعد المواطنين عن العمل الإداري لكي تحافظ على الحيادية والخبرات والفاعلية. أمّا الإدارة العامة «المتعاونة» «فيمكن تعريفها بأنها إصلاح مستمر» يهدف إلى تعزيز الثقة في الحكومة: فالإدارة العامة المتعاونة مستعدة أكثر «لتبادل الأفكار والمعلومات والسلطة مع الآخرين، وليس مجرد إصدار تعليمات لهم ورعايتهم» [460].

في المقابل، تستطيع المؤسسات الديمقراطية المباشرة والتداولية بناء مجتمع من الفردية، وقيم مشتركة من التعددية، وإجماع من الحزبية. يستطيع الأفراد في خلال مناقشة القضايا العامة إنشاء شعور جماعي عندما يتحدثون عن خلافاتهم. وعلاوة على ذلك، فإن الشعور الجماعي ومعايير التبادل والمشاركة ستقيد الاندفاعات الفوضوية والانقسامية [461]. كما أن الدراسات والبحوث المتوافرة حول رأس المال الاجتماعي تدعم وتوسع هذه الفكرة [462].

لكن العمليات التشاركية لا تخلو من العيوب. فهي عرضة للمشكلات نفسها التي تعانيها الديمقراطية التمثيلية من حيث عدم التكافؤ في الثروة - بشكل مستقل أو بالاشتراك مع عدم التكافؤ في المكانة الاجتماعية - وهذا قد يشوه شكل المصلحة العامة التي تنتج من تأثيرات هذه الأمور. ويذكر لين [463] عددًا من القضايا المزعجة الناجمة عن المشاركة المباشرة: من هذه القضايا الآثار المدمرة للبحث عن الإيجار والطموح والجهل والجشع والأيديولوجية والأنانية والتحيز... ويحاول علماء الاقتصاد إضافة أمور كوجود مشكلات في العمل الجماعي والانتهازية وتضارب المصالح والاختلاف في قدرة المعلومات...

علاوة على ذلك، فإن المؤسسات التشاركية - سواء تلك التي تتضمن مشاركة مباشرة من المواطنين أم تلك التي تربط المؤسسات بالشبكات - تواجه قضايا صعبة تتعلق بالمساءلة. وإلى الحد الذي تكون فيه الشبكات متساوية ومتعاونة وغير قهرية، فإنها تُكوّن ما يسميه المنظرون السياسيون «الفوضويات» التي تتميز أولًا بعدم وجود تخصص للأدوار السياسية (ليس هناك قائد واحد طوال الوقت)، وثانيًا بعدم وجود تنفيذ للقرارات الجماعية (المشاركون أحرار في الانضمام أو الانسحاب من الساحة) [464]. وفي مثل هذه الحالات، تتوزع المساءلة - فالمجموع كله هو الطرف المسؤول - وهذا يعني أن المساءلة من الجميع تعني عدم مساءلة أحد. في المقابل، فإن الوسيلة الوحيدة لضمان المساءلة هي المشاركة الدائمة والثابتة: غياب تنفيذ القرارات الجماعية، وضرورة بقاء المشاركين مستعدين لحماية مصالحهم [465].

ثالثًا: دمقرطة الإدارة العامة

تتضمن الدراسات والبحوث حول الإدارة العامة، كما الميادين المتعلقة بها كالإدارة الحكومية والسياسة العامة، بحوثًا موسعة في الوسائل المتعددة لدمقرطة ممارسة الإدارة العامة. وسنقدم في هذا المبحث عرضًا موجزًا لبعض هذه المسائل.

1- البيروقراطية التمثيلية

قد تقدم البيروقراطية نفسها وسيلة أخرى لتحقيق التمثيل عندما يخفق النظام السياسي في تمثيل إرادة الشعب بفاعلية (وهذه تهمة للديمقراطية الفوقية والديمقراطية التعددية). فالبيروقراطية التمثيلية هي البيروقراطية التي تعكس فيها القوى العاملة تركيبة المواطنين من حيث الطبقة والجنس والعرق والإثنية [466]. و«تمثل البيروقراطية التمثيلية المساواة وتكافؤ الفرص وتعززهما» [467]، وهي ما يفضله العملاء [468]. والأهم من ذلك أنها تؤدي إلى سياسة تخدم المصلحة العامة.

كما يدعي ماير ونيغرو [469]، فإن فاعلية البيروقراطية التمثيلية تتضمن سلسلة سببية ذات أربعة متغيرات: الأصل الاجتماعي يفرض التجارب الاجتماعية التي

تشكل الاتجاهات التي بدورها تحفز السلوك. ويذكر الباحثان في تفنيد هذه النظرية أدلة تشير إلى أن الناس من خلفيات اجتماعية متنوعة قد تكون لديهم التجارب الاجتماعية نفسها [(470)]، وأن المنظمات هي عوامل قوية في التنشئة الاجتماعية [(471)]، وأن الاتجاهات قد تكون أو لا تكون مرتبطة بالأفعال [(472)].

لقد أظهرت الدراسات والبحوث في العلاقات بين المتغيرات في نظرية البيروقراطية التمثيلية نتائج متضاربة، ولكن نظريات الاحتمال هي واعدة. فعلى سبيل المثال، يقترح تومبسون [(473)] أوضاعًا أساسية تجعل التمثيل السلبي إيجابيًا وفاعلًا: فعندما يتعامل مسؤولو الأقليات مع قضايا ستؤثر بوضوح في أفراد من عرقهم، وعندما تعمل الأقليات من قرب بعضها مع بعض، وعندما يشغل مسؤولو الأقليات مناصب دقيقة. وقد أظهرت دراسة أجراها ماير وبوته [(474)] على معلمي الأقليات، تأييدًا للاقتراح الأخير. وكما توقعنا، عندما يمتلك البيروقراطيون حرية التصرف في السياسة في منطقة ترتبط بقيمهم، من المحتمل أن يتخذوا إجراءات ملموسة لمصلحة تلك القيم.

من اللافت أن سيلدن وبرودني وكيلوغ [(475)] وجدوا أن الاتجاهات قد تكون أكثر أهمية من المكانة - وحتى الأفراد من غير الأقليات قد يتصرفون نيابةً عن مصالح الأقليات إذا اعتقدوا بأهمية ذلك. وعلاوة على ذلك، يجري فان دير مير [(476)] في مناقشته لأنظمة الخدمة المدنية تمييزًا ومقارنة بين التمثيل السكاني والتمثيل بالرأي والتمثيل بالمصلحة، قائلًا إن آراء المجموعات غير الممثلة تمثيلًا كافيًا قد لا تعكس بالضرورة مصالحهم العامة أو الطويلة الأمد. في المقابل، يدعي أنصار البيروقراطية التمثيلية أن علاقة «الوصاية» غير كافية.

يهاجم المنظرون في ميدان البحث النسوي الفكرة القديمة بأن الرجال يستطيعون تمثيل النساء من دون حضورهن شخصيًا في العمل باعتبارهم أوصياء عليهن [(477)]. ويركز هؤلاء المنظرون على أن تمثيل الرجال المتزايد للنساء في الحياة السياسية والاجتماعية يتعلق بتنفيذ السياسة التي تعزز وتحافظ على مصالحهن [(478)]. وكما هو الحال في علم الاجتماع، لا يمكن تأكيد العلاقة السببية لهذا الارتباط. ويبدو من المعقول أن وجود مجموعات محرومة سياسيًا في الجهاز الإداري (وبطبيعة الحال في الأجهزة التشريعية أيضًا) يحافظ على بقاء قضاياهم قيد المناقشة ويمنح مسؤولية المديرين صفة الإنسانية وصفة الزمالة.

2- الإدارة الاستباقية

تدل الديمقراطية الفوقية على شيء قريب من فكرة علماء الاقتصاد في آثار «الانسياب» التي تعني أن الفوائد التي يحصل عليها الأثرياء والأقوياء تنساب تدريجًا إلى المشاركين الأقل حظًا. ولكن ربما القطرة لا تكفي، حيث إن النقاد الذين يدّعون أن الإدارة العامة نخبوية يفضلون «شلالًا» بدلًا من مجرد نقاط -

وهذا يعني أن العائد للمواطن يجب أن ينهمر من الجوانب كلها - من الداخل والخارج ومن الأعلى والأسفل. وبهذا المفهوم، فإن البيروقراطية التمثيلية تجلب العائد من داخل الإدارة، كما أن البيروقراطية الفوقية تجلب العائد من الأعلى، وإن ما يسمى المثلثات الحديدية [(479)] وشبكات القضايا تظهر تأثيرًا يأتي من البيئات الخارجية لمجموعات المصالح [(480)].

هناك مصدر آخر مهم لتأثير الدمقرطة قد يأتي من «الأسفل» أي من العملاء الذين تخدمهم المؤسسات العامة. إن واحدة من أولى الإعلانات الصريحة عن فكرة الإدارة الاستباقية طرحت في مجلد من المقالات [(481)] التي مثلت وقائع مؤتمر مينوبروك (Minnowbrook) الذي عقد في نيويورك، والذي أنشأ حركة في الولايات المتحدة سميت «الإدارة العامة الجديدة». ويدعي هؤلاء المنظرون [(482)] بأن القرارات السلطوية في الديمقراطية يجب ألا تقتصر على المشرعين في مرحلة اختيار السياسة، بل ينبغي أن يتخذها المديرون استباقيًا أيضًا. وجاء ذلك في ردة فعلهم ضد الخدمة المدنية التي أصبحت مهنة لها قوة عاملة وتمثل بشكل متزايد الطبقة المثقفة الوسطى على حساب الطبقات الفقيرة من الأقليات [(483)]. وبعد حوالى عشرين سنة، اعتمد إعلان بلاكسبيرغ (Blacksburg Manifesto) الذي شكل الأساس لكتاب **إعادة تشكيل الإدارة العامة** [(484)] الفكرة نفسها واقترح بأن «الإدارة الشعبية لا تتمثل في المسؤولين المنتخبين فحسب، بل في نظام دستوري يلحظ تنوعًا ملحوظًا في الألقاب الشرعية للمشاركة في الحكم»، وإن «الإدارة العامة التي ترتكز على أنظمة وفقًا لهذا النظام الدستوري تشكل واحدًا من هذه الألقاب».

3- بيروقراطية «الشارع»

كما هو الحال في الإدارة العامة، وفي السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، دار نقاش في مجال دراسات تنفيذ السياسة بين المقاربة التي تتجه من القمة إلى القاعدة [(485)] - بحجة أن المسؤولين المنتخبين يمثلون تمثيلًا للمجتمع الذي انتخبهم أكثر من البيروقراطيون - والمقاربة التي تتجه من القاعدة إلى القمة. وقد ركز الباحثون، من أمثال مايكل ليبسكي [(486)]، على النشاط والمعتقدات لـ «بيروقراطيي الشارع» - العاملين في الخطوط الأمامية الذين يتفاعلون مباشرة مع عملاء المؤسسات الحكومية. إن هؤلاء البيروقراطيين قد يبدون تفهمًا أكبر وتفانيًا أكثر لمصالح العملاء من المشرعين، على الرغم من أنهم لا يخضعون رسميًا لمساءلة العملاء وتحميهم قواعد الخدمة المدنية والنقابات والمسؤولية المحدودة. وغالبًا ما يشتركون مع العملاء في إنتاج الخدمات العامة (التعليم وتنفيذ القانون)، ولذلك هناك مصلحة للطرفين في النجاح [(487)]. ولا يفتقر العملاء إلى الموارد لفرض مطالبهم على الموظفين العامين: يعتمد بيروقراطيو الشارع أيضًا على العملاء... ويمتلك العملاء كمية من الموارد ولذلك يستطيعون فرض عدد من

التكاليف المتدنية. ويعزى ذلك إلى أن هؤلاء البيروقراطيين ينبغي تأمين التزام العملاء بقراراتهم وخاصةً عندما يتم تقويمهم في ضوء سلوك أو أداء عملائهم [(488)].

في حالات قليلة، يتجاوز هؤلاء البيروقراطيون حدود صلاحياتهم الإدارية. يقول مينارد مودي وليلاند [(489)] إن البحث في طرائق انحراف بيروقراطيي الشارع عن السياسة الرسمية يشير إلى أنهم يمارسون ذلك لتصبح حياتهم العملية أسهل. وأظهرت الدراسة التي أجراها هذان الباحثان على بيروقراطيي الخط الأول أن عينة من العاملين المحترفين في مجال الرعاية الاجتماعية كانوا أحيانًا أكثر التزامًا بحاجات العملاء من التزامهم بمؤسساتهم الحكومية أو الحكومة بشكل عام. وهذا الموقف يخالف بوضوح فكرة المسؤولية الإدارية الكلاسيكية أو الفكرة القائلة إن المديرين «يمارسون الاستقلالية عن الأوامر المؤسساتية أو الهرمية للمنظمة تحت أوضاع معينة فحسب ولأسباب ‘مدنية’ محددة» [(490)]، كلفت الانتباه للأخطاء التي تحدث داخل المؤسسة، ورفض الأعمال التي تضيع الموارد العامة.

4- القابلية للاستجابة الإدارية والمسؤولية

يعد تطوير نظريات المسؤولية الإدارية أقل راديكالية من نظرية الإدارة الاستباقية، ولكنها منسجمة مع إعلان بلاكسبيرغ ودعوته إلى فهم أفضل لدور السلطة الإيجابي في الإدارة. إن المسؤولية والمفهوم القريب منها وهو القابلية للاستجابة الإدارية عمليات يتم فيها تحويل اختيارات المواطنين، كما ينقلها النظام الانتخابي، إلى ممارسة إدارية. تتطلب الاستجابة، كما ذكرنا في المبحث السابق، التزام المديرين في القطاع العام بالقانون وبخطة العمل. ولكن قصد القانون قد يكون غامضًا أو غير مكتمل. وفي هذا الموقف تتطلب «المسؤولية الإدارية» [(491)] من المديرين الالتزام بالقوانين والقواعد التي تضعها الجهة التشريعية. ويمكن تخفيف هذا الالتزام بفعل أربعة عوامل: اتخاذ القرار وفقًا لمتطلبات المصلحة العامة والمهنية، المساءلة أمام القانون والقواعد وإدراك إمكان صدورها من مصادر متعددة، الاتزان والأخذ بالحسبان المصالح المتضاربة التي يعبر عنها بقنوات متعددة، والعقلانية، أو الحكم المعقول والواقعي. يصر بيرتلي ولين على أن المسؤولية مطلب وحق: «وعلى الرغم من حجم رغبة المحاكم والسلطات التشريعية ومجموعات المصالح لأن تكون غير ذلك، فإن تنفيذ الأوامر التشريعية بما ينسجم والعدالتين الفردية والجماعية يتطلب احترامًا مبدئيًا للمديرين في القطاع العام الذين يتحملون بالأساس مسؤولية الإدارة».

في تحليل مذهل للمسؤولية، يرى بوفنز [(492)] أن المفهوم القديم للمسؤولية الهرمية - التي تتطلب طاعة المرؤوسين لرؤسائهم - قد أدى إلى تطور منظور آخر يتطلب من المديرين الإخلاص لنظرائهم ومهنهم وللمواطنين. وتتطلب

المواقف التي تتضمن نزاعًا في الولاء إلى المؤسسة (أو بصورة أوسع لمن يسيطر عليها سياسيًا) الاختيار بين الولاء والاحتجاج والخروج [(493)]. ولكل مفهوم من هذه المفاهيم البديلة للمسؤولية درجة من الشرعية أقل مما كان سابقًا، ولذلك ينبغي للموظفين في القطاع العام أن يكونوا ماهرين في إيجاد توازن بين ولائهم للمؤسسة العاملين فيها ودورهم كمواطنين في المجتمع السياسي. ولكون الأفكار الجديدة للولاء الصحيح والطاعة غير محددة المعالم، يتوقع بوفنز أن البحث عن المسؤولية لن يتوقف.

5- مشاركة المواطنين

هناك دراسات وبحوث كثيرة وموسعة حول مشاركة المواطنين. تبحث هذه الدراسات، التي تعود جذورها إلى العلوم السياسية، قضايا مثل العلاقة بين المشاركة والفاعلية السياسية، والارتباطات الاجتماعية الاقتصادية للمشاركة، والآثار الجانبية غير المباشرة بين المشاركات السياسية والاجتماعية والاقتصادية [(494)].

هناك طرائق عدة لمشاركة الناس في الإدارة العامة. يستخدم بوليت [(495)] تصنيفًا من ثلاثة أجزاء يبدأ من إبلاغ الناس إلى استشارتهم، ثم إلى السماح لهم بالمشاركة الكاملة باتجاهين وبشكل متكرر. كما أنه يصف نماذج «السوق» و«المنتدى»؛ تكون المشاركة أشد (وفقًا للمقياس الذي وصّف سابقًا) وأوسع (من المشاركة الفردية إلى مشاركة الجماعات) في الأنموذج الثاني. ويقدم موينهان [(496)] تصنيفًا مشابهًا ثم يتساءل لماذا وأين تكون المشاركة قليلة عندما تبدو فكرة جيدة؟ وتعكس إجابته قلقًا منتشرًا بين المنظرين والمسؤولين المنتخبين والمديرين في القطاع العام، وحتى المواطنين: المشاركة تستهلك وقتًا طويلًا وهي محبطة وقد لا تؤدي إلى نتائج أفضل من اتخاذ المهنيين القرارات. وهناك توجس آخر يتمثل في إمكان استيعاب النشاط الديمقراطي الموارد التي من الممكن أن تنفق بشكل أفضل على الخدمات المطلوبة، أو أن المبادرات الديمقراطية قد يكون لها أحيانًا آثار عكسية - وفي محاولة لتأمين مشاركة المجموعات المستثناة اجتماعيًا، فإنها تمنع فعليًا مشاركة مجموعات أخرى قائمة [(497)]. وهناك مقاربة أخرى جيدة اقترحها توماس وهي النظرية الظرفية [(498)]، التي تقول إن النتائج الناجحة تزداد عندما يتم التوافق بين آليات المشاركة (الجلسات العلنية، الاستشارة ... إلخ) ومجموعة من الشروط المتعلقة بالأوضاع وباتخاذ القرارات.

من بين طرائق خفض تكلفة المشاركة نجد استخدام التكنولوجيا. تصف دراسات عدة، أجريت حول دول مختلفة، بخصوص استخدام البريد الإلكتروني والمواقع الإلكترونية والحواسيب المرتبطة في شبكة واحدة ولوحات المفاتيح الإلكترونية اللاسلكية وغيرها من الوسائل التكنولوجية لجعل الحصول على

مدخلات المواطنين أسهل وأيسر في التعامل أو في تقديم المعلومات للمواطنين دعمًا لمشاركتهم في اتخاذ القرار [(499)]. ويقول لا بورت ودمشاك ودو جونغ [(500)] إن المواقع الحكومية يمكن تبريرها إمّا لأنها تزيد من فاعلية المنتج (تقديم الخدمة) وإما لأنها تزيد من المشاركة المدنية، أو كليهما معًا، وذلك وفقًا لنتائج دراسة مسحية عالمية لمواقع إلكترونية حكومية. «ولذلك فإن استخدام الشبكة العنكبوتية سيزداد بصرف النظر عن الخيارات الفلسفية، ومن المرجح أن تدخل في تعريفات الديمقراطية المقبولة».

أخيرًا، يذكر عدد من المراقبين أن الدراسات في الإدارة العامة تركز بشكل مفرط على المشاركة السياسية. إن المشاركة الاجتماعية والاقتصادية تعد وسيلة مهمة أيضًا يستطيع المواطنون من خلالها تحقيق نتائج عامة تلبي حاجاتهم. وتعد المنظمات غير الحكومية أو غير الربحية والأندية والجمعيات غير الرسمية أمثلة على المشاركة الاجتماعية، بينما يعد نشاط القطاع الخاص مثلًا على المشاركة الاقتصادية. ويستخدم لام [(501)] هذه الفكرة في حالة هونغ كونغ: قد تتخذ المشاركة شكل التظاهرات والحركات الاجتماعية التي تؤيد النشاط الحكومي أو تحتج عليه. ويُعرف سكان هونغ كونغ بعدم مبالاتهم السياسية، ولكنهم يعبرون عن أنفسهم جيدًا، إذا ما استخدم هذا التعريف الواسع للمشاركة.

رابعًا: الديمقراطية داخل المؤسسات العامة

ركزت المباحث السابقة على العلاقة بين الإدارة العامة والأنظمة السياسية التي من خلالها تصنع السياسة وتنفذ. هناك بحوث مستقلة ونظريات معينة تعالج مسألة ما إذا كان يقتضي أن تدار المؤسسات العامة بصورة ديمقراطية. وجريًا على السؤال الشهير لدوايت والدو (Dwight Waldo): «هل الأوتوقراطية في العمل» تشكل الثمن الضروري «للديمقراطية بعد ساعات»؟ [(502)]. ويبدو أن دنهاردت [(503)] واضح في قوله إن المؤسسات العامة في نظام ديمقراطي يجب أن تكون أمثلة للديمقراطية في أماكن العمل: «تتطلب النتائج الديمقراطية عمليات ديمقراطية» [(504)]. وكما في الصور المجسمة، ينبغي للطبيعة الديمقراطية للنظام الأشمل أن تتكرر في الوحدات المكونة له.

يتخذ تبرير الديمقراطية في المؤسسات العامة، كما هو الحال في علاقة الإدارة العامة بنظام الدولة والمجتمع المدني، شكلين: ينادي الأول بالفاعلية ويعتمد الثاني على افتراض أن الديمقراطية تساعد في بناء رأس مالٍ اجتماعي. إن فكرة الفاعلية معروفة جدًا وتقوم أساسًا على أن الأفراد والجماعات الذين يشتركون في اتخاذ القرارات يرجح أنهم سوف يؤيدونها، وبذلك تصبح القرارات أفضل لأن المشاركين في صنعها أكثر، كما أن العاملين بالقرب من الخطوط الأمامية يعرفون جيدًا كيف يجب أن يتم العمل.

أما الفكرة الثانية فتقول إن الديمقراطية في مكان العمل تطور مهارات للمواطنة [505] مثل التعاون وإدارة النزاعات. فعندما يتفاعل المواطنون مع الموظفين، فإن كل طرف سيأخذ رغبات وحاجات الطرف الآخر في الاعتبار، ويزيد انفتاح كل طرف لتأثيرات الآخر. وبهذه الطريقة، يتوصلون إلى قيم مشتركة وأفعال متفق عليها. وتطور هذه الفكرة سمات مرغوب فيها في المواطنين والموظفين كاحترام المصلحة العامة وتطوير الكفاءة الشخصية والشعور بالانتماء إلى جماعة. إن الديمقراطية «لا تسمح بالبيروقراطية بسهولة» [506]. فالقيم الضرورية للديمقراطية كالمساواة والمشاركة والحقوق الفردية لا تنسجم مع الهرمية والتخصص والتجرد من الرغبات والانفعالات الشخصية. فقد يكون للموظفين في المؤسسة آراء وحاجات من الإدارة. هذه الدوافع في ما خص مشاركة الموظفين تنبع من جذور متعددة (تأتي أحيانًا من فكرة مساواة الديمقراطية بالمشاركة، وأحيانًا أخرى من فكرة تمكين العاملين في صراعهم مع رأس المال)، وهي تتخذ أشكالًا متعددة مثل إدارة الجودة الكاملة وحلقات الجودة وفرق عمل تدير نفسها بنفسها والديمقراطية في مكان العمل الأصيلة بأشكالها كافة. ويقتبس دنهاردت نداء والدو الاحتجاجي لإيجاد «عالم عامل يشارك فيه الجميع قادة وأتباعًا وفقًا لقواعد اللعبة المعروفة من الجميع» [507].

يدَّعي فلدمان وخاديميان [508] «أن إدارة المشاركة» (مشاركة الموظفين في عمليات القرار في المؤسسات العامة) طريقة لحل المشكلة الديمقراطية بين المشاركة والسيطرة. لقد تميز الأنموذج البيروقراطي التقليدي الذي يسمى «الإدارة للعملية» بالسلطة المركزية والمراقبة الدقيقة للقواعد والأنظمة. وهناك أنموذج جديد ظهر في الإدارة العامة الجديدة يدعو للإدارة وفقًا للنتائج. فالسيطرة على العملية، في هذا الأنموذج، تكون لامركزية، ولكن هناك سيطرة مركزية (مساءلة) عن النتائج. وكلا الأنموذجين غير فعال لأن المسار، في عالم معقد، لا يؤدي إلى النتائج المتوقعة دائمًا، لذا، فإن تحديد أي من المسارات أو النتائج قد يكون في غير محله. إن إدارة المشاركة تؤمن بقدرة القوى العاملة على استعمال العمل الجماعي سعيًا إلى التحسين المستمر. ولذلك ينبغي على المديرين أن يتركوا السيطرة على العملية أو النتائج ويركزوا على بناء قدرة العاملين والجمهور للمشاركة في العملية السياسة. «فهم يمارسون السلطة والسيطرة من خلال طريقتهم في تنفيذ المشاركة» [509].

يعترف منظرو الديمقراطية في مكان العمل أن تمكين المواطن والعامل يسبب مشكلات لمفهومي المساءلة والمسؤولية التقليديين. وقد خلص دنهاردت [510] في مناقشته لهارمون [511] إلى القول إن الآليات التقليدية للمساءلة يجب أن تُتبع في معظم الحالات. ولكنه يذكر مؤيدًا ما قاله هارمون

أن قيمة الفعل الإنساني تكمن في الفعل نفسه بدلًا من كونها تكمن في نتائج الفعل - فالإنسان هو من يعمل. ولذلك يمكن إنتاج العدالة والحرية كنتائج ثابتة فحسب عندما تكون عمليات اتخاذ القرار نفسها عادلة وحرة.

علاوة على ذلك، فإن الطلب من المديرين التخلي عن السيطرة يفتح إمكان السماح للنتائج غير المرغوب فيها والتي صممت النماذج القديمة لتفاديها («الإدارة للعملية» أو «الإدارة للنتائج»). يقول فلدمان وخاديميان [(512)] إن الفساد والاستغلال كانا في النماذج القديمة أيضًا، إضافة إلى الأثر السلبي الناتج من استخدام الروتين الشديد لترقيع النظام ووصول العمل إلى حائط مسدود. واستنتج الباحثان «ضرورة بقاء الموظفين والإدارة على أعلى المستويات وأن يكون الجميع تحت طائلة المساءلة عن تصرفهم».

تتخذ دمقرطة مكان العمل أشكالًا عدة في متصلةٍ من التمكين المتزايد. ويعني اتخاذ القرار التشاركي عمليات تتضمن العاملين في إدارة المؤسسات بينما تطلق عبارات ديمقراطية العمل والديمقراطية الصناعية وغيرها على العبارات التي تطلق على المؤسسات التي يشارك فيها الموظفون جميعهم في مسؤولية الإدارة. وبين هذه الأقطاب، تقع ظواهر مثل فرق العمل التي تدير نفسها بنفسها حيث يمكن للفرق المتمكنة إدارة عملها لكن في اطار المؤسسة الهرمية [(513)].

1- عملية اتخاذ القرار التشاركية

تعني هذه العملية اشتراك الموظفين في اتخاذ قرارات تكون في العادة من حق الإدارة [(514)]. وهذه ليست ديمقراطية مؤسساتية. وبالقياس على باربر [(515)] فهي «ديمقراطية ضعيفة» حيث إنها تتحكم في المدخلات إما من خلال المديرين والمشرفين وإما من خلال ممثلي العمال في مجالس الإدارة. يقول كيرني وهيز [(516)]: «تصبح الديمقراطية المؤسساتية امتدادًا طبيعيًا للقيم الاجتماعية السائدة وتمثل فصلًا جديدًا واعدًا في التجربة الديمقراطية الأميركية، وذلك من خلال تعزيز روح تعاونية جديدة بين الإدارة العامة وموظفي القطاع العام». وتختلف أنظمة مشاركة الموظفين بحسب الدول: النماذج الأميركية فردية بدرجة عالية وتركز على تمكين المديرين والموظفين كأفراد، بينما تميل النماذج الأوروبية إلى تمثيل العاملين من خلال النقابات [(517)]. وفي كلتا الحالتين، يدعي مؤيدو عملية اتخاذ القرارات التشاركية أن لها فوائد للإنتاجية كما لرضى العاملين.

يعود البحث في عملية اتخاذ القرارات التشاركية إلى الخمسينيات من القرن العشرين. لقد جرت أربع مراجعات للدراسات والبحوث في هذا الموضوع على مدى الأعوام العشرين الماضية [(518)]. وقد استنتج لوك ورفاقه [(519)] أنه يمكن استخلاص بضعة استنتاجات من نتائج المشاركة لأن متغيرات أخرى

كثيرة (دافع الموظفين والمهمة والمجموعة وصفات القائد) قد تؤثر في هذه النتائج. وأهم ما خلصوا إليه هو أن الدراسات والبحوث حتى ذلك التاريخ أظهرت أن القيادة التشاركية لم تزد الإنتاجية، ولكنها أدت إلى زيادة رضى العاملين. وقد انتقد ميلر ومونج [520] منهج لوك في البحث، وخلصا إلى القول إن المشاركة تؤثر في الرضى والإنتاجية، وهناك عوامل خاصة بالمؤسسة لها آثار مهمة. فعلى سبيل المثال، إن آثار المناخ التنظيمي التشاركي أكبر من تأثير المشاركة المتقطعة في قرارات معينة.

لقد بدأت الدراسات الحديثة ببحث آثار الأشكال المختلفة لعملية اتخاذ القرارات التشاركية على أداء المنظمة. وتشتمل هذه الأشكال على المشاركة الرسمية في مقابل تلك غير الرسمية، وملكية الموظفين، والقرارات بشأن الأهداف، والمشاركة التمثيلية [521]. وتشير الأدلة إلى وجود عدد من المخرجات الإيجابية لعملية اتخاذ القرارات التشاركية في المنظمات في معظم الأوقات. وتؤكد الأدلة أن عملية اتخاذ القرارات التشاركية لها في معظم الأحيان عدد من النتائج الإيجابية على المؤسسة. فهي تحسن الرضى الوظيفي للموظفين كما تحسن الأداء الفردي وفاعلية المنظمة كاملة وذلك بتقليل نسبة الغياب وإنهاء خدمات العاملين وتسهيل تدفق المعلومات وانتقالها [522]. وعلى الرغم من ذلك، فإن التحسين في الإنتاجية والفاعلية لا يظهر إلا في نصف الحالات تقريبًا [523].

2- ديمقراطية مكان العمل

في الخمسينيات من القرن العشرين، انفصلت يوغسلافيا عن الأنموذج الستاليني للتخطيط المركزي وطورت نظامًا اقتصاديًا للإدارة الذاتية للعاملين. يصف لين ورفاقه اختفاء هذه التجربة في التمكين الذي تحول عبر الزمن ليصبح ما يسمى «أنموذج نيو-تايلوري مدعوم من الحكومة ويتضمن ‘خلية تفكير’ و‘خلية عاملين’»... ولكنه مثّل القليل من التمكين الحقيقي [524]. وتشتمل المناقشات المعاصرة لهذه القضية على ما قاله كريمرمان [525] وبنكافل [526] وليشنشتاين [527]. وناقش ويتي [528] الإدارة المشتركة ووصفها بأنها تطور طبيعي يتجاوز فِرَق العمل التي تدير نفسها بنفسها لتصل إلى المشاركة الكاملة للموظفين على مستويات الشركة كلها. والعنصر الأساس في الإدارة المشتركة هو المشاركة في صنع القرار الذي قد يتخذ شكل تمليك الموظفين أو تمثيل الموظفين أو النقابات في مجالس الإدارة أو إدخال الموظفين في أجهزة الإدارة الداخلية كلها. وعلى الرغم من عدم وجود أمثلة على ديمقراطية مكان العمل في المؤسسات الحكومية ووجود عدد قليل منها في القطاع الخاص، فإن مؤيديها يعتقدون بأنها توفر «الاستراتيجية الوحيدة الممكنة لتجاوز تباين المصالح بين رأس المال والعمل» [529].

خامسًا: خاتمة وخلاصة

يفترض هذا البحث أن الديمقراطية مجموعة من المبادئ أو الإجراءات المدونة في الدستور. وليست الديمقراطية مجرد دعم زائف لمبدأ مثالي ولكنها تطبيق فعلي له يحقق ما سماه مورون [(530)] «الأمنية الديمقراطية». تتطلب الديمقراطية في الإدارة، كما الحال في السياسة، حماية مستمرة من قوى البيروقراطية المتحجرة وآليات المصالح الخاصة أو ظلم الأغلبية واستبدادها.

في مناقشتنا السابقة لهذا الموضوع طرحنا أسئلة كثيرة بشأن الإدارة العامة والديمقراطية والسياسة. فهناك سؤال: «كيف يمكن موازنة طلبات المواطنين لحكومة ذات كفاءة وفاعلية مع متطلبات الديمقراطية؟» وقد قدمنا ثلاث إجابات أساسية: من خلال بيروقراطية فعالة تتجاوب مع الممثلين المنتخبين؛ من خلال الأسواق التي تعزز الكفاءة وتعرض عددًا كبيرًا من الخيارات ليختار المواطنون منها بحرّية؛ أو من خلال الشبكات التي تسمح بمشاركة عدد من المؤسسات وإشراك أفراد من المواطنين.

هناك سؤال ثان كبير: «هل ‘الأوتوقراطية في العمل’ هي ثمن ‘الديمقراطية بعد ساعات’»، أي هل يجب أن تدار المؤسسات العامة وكأنها ديمقراطيات؟ ذكرنا في المبحث السابق بعض الإجابات الإيجابية - عملية اتخاذ القرارات التشاركية وديمقراطية مكان العمل - مع أن ندرة هذه البنى توحي أن الإجابة عن هذا السؤال ما زالت «لا» على وجه العموم.

أما السؤال الثالث الكبير فهو: «هل الإدارة مفهوم عام، أم هل هناك فروع للإدارة الديمقراطية؟» يناقش دنهاردت [(531)] هذه الحالة بالنسبة إلى إدارة ديمقراطية محددة ويذكر بعض المنظرين السابقين - مثل لوفيتان [(532)] وفوليت (Follett) [(533)] ووالدو [(534)] - الذين قالوا بضرورة تغلغل الديمقراطية في المؤسسات الإدارية كما بيئاتها السياسية. ويعتبر بعض المنظرين على وجه الخصوص أولئك الذين تبنوا الموقف الأول المذكور آنفًا (ومفاده أن الهدف الرئيس للإدارة هو تقديم الخدمات الحكومية ذات الكفاءة والفاعلية) أن الديمقراطية هي سمة من سمات النظام السياسي، بينما الإدارة مفهوم عام ينطبق على الأنظمة السياسية كلها. ويرى آخرون أن السياسة الديمقراطية تتطلب إدارة ديمقراطية خصوصًا. وجوهر هذا البحث بشكل كامل يتمثل في ضرورة تنبه الإدارة في الأنظمة السياسية الديمقراطية لعدد من القضايا التي لا تهتم بها الأنظمة التسلطية.

قد تقترح هذه المراجعة للعلاقة بين الديمقراطية والإدارة العامة نظرية الاحتمال. قد يكون من الأسهل تطبيق الديمقراطية المباشرة في الأنظمة الصغيرة التي تسمح بالتواصل المباشر؛ ويكون ذلك سهلًا أيضًا حيث يوجد إجماع على القيم المشتركة، أو قد يكون التطبيق أسهل حيث توجد ثقة

متبادلة بمستوى عالٍ بين الأشخاص وفي الحكومة. ومن العوامل الأخرى تقدم تقنية المعلومات وانتشارها [(535)] التي تسهل عملية الاقتراع أو التواصل بين مجموعات وتجعله أسرع وأقل تكلفة مما كان عليه في السابق. ومن الممكن أن تكون هناك فكرة مغايرة جديرة أيضًا. فقد تحتاج الدول الكبيرة المعقدة إلى إدخال الديمقراطية المباشرة لكي تبني الإجماع والثقة التي تحتاج إليها لكي تعمل الديمقراطية التمثيلية - المعترف بأنها أكثر ‘فاعلية’ - بصورة فعالة. في كلتا الحالتين، وهذه هي النتيجة النهائية، يبقى صحيحًا أن المزيد من الديمقراطية أفضل من القليل، وأن المزيد من المشاركة أفضل من القليل. والخيار الأقل هو أن نوفر فرصًا للمشاركة للحد المرغوب فيه، ما لم تجعله عوامل أخرى غير عملي. ولكن هذا يتضمن بعض المخاطر، وخاصة العيوب المرافقة للمشاركة. وتكمن الخطورة الأكبر في تسهيل تبرير الحكومات والنخب القوية للقيود على المعلومات والحقوق المدنية أو لإمكان الوصول إلى مواقع القوة. وقد اقترح كاربيل [(536)] أن يكون معيار تحديد الحجم الملائم من الديمقراطية هو «كم من الممكن أن يتحمل النظام من دون أن يتفكك» ومن الواضح أن الإدارة العامة مكلفة بتنفيذ السياسة العامة وتقديم الخدمات الحكومية بكفاءة وفاعلية. ومن الواضح أيضًا أن الإدارة العامة تتمتع بفرصة والتزام للمساهمة في التعاون بين المواطنين والمديرين العامين في القطاع العام والمسؤولين المنتخبين.

إن ما تجلبه الإدارياتية والإدارة العامة الجديدة قيّم على الرغم من القلق الذي يبديه النقاد. ومع ذلك فالنقد مفيد أيضًا وينبغي ألا يهمل. وكما هو الحال في عملية الموازنة الكبيرة بين الحرية السياسية من جهة والنظام الاجتماعي من جهة أخرى، لا تستطيع الإدارة العامة التهرب من الحاجة إلى تحقيق توازن بين قيمتين أساسيتين وإلى حدّ ما متنافستين. ينبغي للإدارة العامة الجديرة بالثقة أن تولد نتائج فعالة وديمقراطية.

المراجع

Alkadry, M. G. «Deliberative Discourse between Citizens and Administrators: If Citizens Talk, Will Administrators Listen?.» *Administration & Society*. vol. 35 (2003), pp. 184-209.

American Political Science Association, Committee on Political Parties. «Toward a More Responsible Two-Party System.» *American Political Science Review*. vol. 44, no. 3 (1950).

Aristotle. *Politics*. London: Penguin Classics, 1987.

Baldwin, S. *Politics and Poverty*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1968.

Balfour, D. L. and B. Wechsler. «Organizational Commitment: A Reconceptualization and Empirical Test of Public-Private Differences.» *Review of Public Personnel Administration*. vol. 10 (1990), pp. 23-40.

Barber, B. R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Barber, J. A., Jr. *Social Mobility and Voting Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1970.

Barnes, C. and D. Gill. «Declining Government Performance? Why Citizens Don’t Trust Government.» *New Zealand State Services Commission* (2000). at: https://goo.gl/Hon8cM

Barnett, N. J. «Community Identity in the 21st Century: A Postmodernist Evaluation of Local Government Structure.» *International Journal of Public Sector Management*. vol. 11 (1998), pp. 425-439.

.Barzelay, M. *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992

.Behn, R. D. «The Big Questions of Public Management.» *Public Administration Review*. vol. 55 (1995), pp. 313-324

The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability.» *International Public*» .________
.*Management Journal*. vol. 1 (1998), pp. 131-164

Government Performance and the Conundrum of Public Trust,» in: J. D. Donahue and J. S. Nye, Jr.» .________

.(eds.), *Market-Based Governance* (Washington, DC: Brookings Institution, 2002), pp. 323-348

.Bellah, R. N et al. *Habits of the Heart*. New York: Harper and Row, 1985

Bellone, C. J. and G. F. Goerl. «Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy.» *Public Administration Review*. vol. 52
.(1992), pp. 130-134

.Berry, J. M., K. E. Portnoy and K. Thomson. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1993

.Bertelli, A. M., and L. E. Lynn Jr. «Managerial Responsibility.» *Public Administration Review*. vol. 63 (2003), pp. 259-268

.Bohman, J. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996

.Bovens, M. *The Quest for Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

Box, R. C. et al. «New Public Management and Substantive Democracy.» *Public Administration Review*. vol. 61 (2001), pp.
.608-619

Chen, D., T. Huang and N. Nsaio. «The Management of Citizen Participation in Taiwan: A Case Study of Taipei City
.Government's Citizen Complaints System.» *International Journal of Public Administration*. vol. 26 (2003), pp. 525-547

.Chisholm, D. *Coordination without Hierarchy*. Berkeley: University of California Press, 1989

.Cohen, C. *Democracy*. Athens, GA: University of Georgia Press, 1971

Cotton, J. et al. «Employee Participation: Diverse Forms and Different Outcomes,» *Academy of Management Review*. vol. 13
.(1988), pp. 8-22

.Dahl, R. A. *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge, MA: Polity Press, 1985

Dawson, S. and C. Dargie. «New Public Management: An Assessment and Evaluation with Special Reference to UK Health.»
.*Public Management*. vol. 1, no. 4 (1999), pp. 459-482

DeLeon, L. «Embracing Anarchy: Network Organizations and Interorganizational Networks.» *Administrative Theory and*
.*Praxis*. vol. 16 (1994), pp. 234-253

and R. P. Denhardt. «The Political Theory of Reinvention.» *Public Administration Review*. vol. 59 (2000), ________

.pp. 89-97

DeLeon, P. «Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions.» *Asian Journal of Public Administration*. vol. 12
.(1990), pp. 29-54

.The Democratization of the Policy Sciences.» *Public Administration Review*. vol. 52. (1992), pp. 125-129» .________

Democratic Values and the Policy Sciences.» *American Journal of Political Science*. vol. 39 (1995), pp.» .________

.886-905

.*Democracy and the Policy Sciences*. Albany, NY: State University of New York Press, 1997 .________

and L. DeLeon. «What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach.» *Journal of Public* ________
.*Administration Research and Theory*. vol. 12 (2002), pp. 467-492

.Denhardt, R. B. *Theories of Public Organization*. 2nd ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1993

Derlien, H.-U. «Public Administration in Germany: Political and Societal Relations,» in: J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the*
.*Modern State* (Cheltenham: Edward Elgar, 1995), pp. 64-91

Dibie, R. «Local Government Public Servants' Performance and Citizens' Participation in Governance in Nigeria.»
.*International Journal of Public Administration*. vol. 26 (2003), pp. 1061-1084

Doig, J. W. and E. C. Hargrove. *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*.
.Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987

Dolan, J. and D. H. Rosenbloom (eds.). *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*.
.Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003

Donahue, J. D. «Market-Based Governance and the Architecture of Accountability,» in: J. D. Donahue and J. S. Nye Jr. (eds.),
.*Market-Based Governance* (Washington, DC: Brookings Institution, 2002), pp. 1-25

.Dryzek, J. S. *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

.*Democracy in Capitalist Times*. New York: Oxford University Press, 1996 .________

.Du Gay, P. *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage, 2000

Durning, D. «Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study.» *Journal of Policy Analysis and*
.*Management*. vol. 12 (1993), pp. 231-257

Feldman, M. S. and A. M. Khademian. «Managing for Inclusion: Balancing Control and Participation.» *International Public* *.Management Journal*. vol. 3 (2001), pp. 149-167

.Fischer, F. *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, CA: Sage, 2001

.Frederickson, G. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997

Friedrich, C. J. «Responsible Government Service under The American Constitution,» in: C. J. Friedrich et al. (eds.), *Problems* *.of the American Public Service* (New York: McGraw-Hill, 1935), pp. 3-74

.Fukuyama, F. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press, 1995

.Gawthrop, L. C. *The Administrative Process and Democratic Theory*. Boston: Houghton Mifflin, 1970

Gore, A. *Businesslike Government: Lessons Learned from America's Best Companies*. Washington, DC: National Performance .Review, 1997

Green, J. C. and P. S. Herrnson (eds.). *Responsible Partisanship? The Evolution of American Political Parties Since 1950*. .Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2003

Gruening, G. «Origin and Theoretical Basis of New Public Management.» *International Public Management Journal*. vol. 4 .(2001), pp. 1-25

Gutmann, A. and D. Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: The Belknap Press of the Harvard University .Press, 1996

.Guy, M. E. (ed.). *Women and Men of the States: Public Administrators at the State Level*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992

Habermas, J. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Trans. by T. McCarthy. 2 vols. .Boston: Beacon, 1983; 1987

Hale, M. M. and R. M. Kelly (eds.). *Gender, Bureaucracy, and Democracy: Careers and Equal Opportunity in the Public* *.Sector*. New York: Greenwood Press, 1989

Haque, M. S. «Citizen Participation in Governance through Representation: The Issue of Gender in East Asia.» *International* *.Journal of Public Administration*. vol. 26 (2003), pp. 569-590

Harmon, M. «Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative .Responsibility,» in: F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration* (Scranton, PA: Chandler, 1971), pp. 172-184

.Heady, F. *Public Administration: A Comparative Perspective*. 6th ed. New York: Marcel Dekker, [n.d.]

Heclo, H. «Issue Networks and the Executive Establishment,» in: A. King (ed.), *The New Political System* (Washington, DC: .The American Enterprise Institute for Public Policy, 1978), pp. 87-124

.Held, D. *Models of Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1996

.Hirschman, A. O. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970

.Janowitz, M. *The Professional Soldier*. New York: Free Press Glencoe, 1960

.Jaques, E. «In Praise of Hierarchy.» *Harvard Business Review*. vol. 90 (1990), pp. 127-133

Jones, J. R. *Beyond Distrust*: *Building Bridges between Congress and the Executive*. Washington, DC: National Academy of .Public Administration, 1992

Kakabadse, A., N. K. Kakabadse and A. Kouzmin. «Reinventing the Democratic Governance Project through Information .Technology? A Growing Agenda for Debate.» *Public Administration Review*. vol. 63 (2003), pp. 44-60

.Kariel, H. *The Promise of Politics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1966

.Kaufman, H. *The Forest Ranger*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960

Major Players: Bureaucracies in American Government.» *Public Administration Review*. vol. 61 (2001),» .________________

.pp. 18-42

Kearney, R. C. and S. W. Hays. «Labor Management Relations and Participative Decision Making: Toward a New Paradigm.» *.Public Administration Review*. vol. 54 (1994), pp. 44-51

Kelly, R. M. «An Inclusive Democratic Policy, Representative Bureaucracies, and the New Public Management.» *Public* *.Administration Review*. vol. 58 (1998), pp. 201-208

and M. E. Guy. «Public Managers in the States: A Comparison of Career Advancement by Sex.» *Public* ________________

.Administration Review. vol. 51 (1991), pp. 402-412

.Kettl, D. F. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution, 2000

Kickert, W. J. M. «Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms,» .in: J.-E. Lane (ed.), *Public Sector Reform* (London: Sage, 1997), pp. 168-87

and E. A. Van Vught (eds.). *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*. Englewood ________________

.Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1995

Kim, S. «Participative Management and Job Satisfaction: Lessons for Management Leadership.» *Public Administration* *.Review*. vol. 62 (2002), pp. 231-241

Kingsley, J. D. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, AR: Antioch Press, .1944

Klijn, E.-H., and J. F. M. Koppenjan. «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers?.» .*Public Administration*. vol. 78 (2000), pp. 364-387

König, K. «Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration,» in: W. J. M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), .pp. 213-232

Krimerman, L. and F. Lindenfeld (eds.). *When Workers Decide: Workplace Democracy Takes Root in North America*. .Philadelphia: New Society, 1992

.Krislov, S. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974

________ and D. H. Rosenbloom. *Representative Bureaucracy and the American Political System*. New York: .Praeger, 1981

Lam, W.-M. «An Alternative Understanding of Political Participation: Challenging the Myth of Political Indifference in Hong .Kong.» *International Journal of Public Administration*. vol. 26 (2003), pp. 473-496

.Lane, R. E. *The Loss of Happiness in Market Democracies*. New Haven: Yale University Press, 2000

La Porte, T. M., C. C. Demchak and M. de Jong. «Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and .Theoretical Speculations.» *Administration & Society*. vol. 34 (2003), pp. 447-454

Leman, C. «The Forgotten Fundamental: Successes and Excesses of Direct Government,» in: L. M. Salamon (ed.), *Beyond .Privatization* (Washington, D.C., Urban Institute Press, 1989), pp. 48-79

.Levitan, D. M. «Political Ends and Administrative Means.» *Public Administration Review*. vol. 3 (1943), pp. 353-359

.Lewis, E. *Public Entrepreneurship*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 1980

Lewis, G. B. «Progress toward Racial and Sexual Equality in the Federal Civil Service?.» *Public Administration Review*. vol. .48 (1988), pp. 700-707

Lewis, W. G. «Toward Representative Bureaucracy: Blacks in City Police Organizations, 1975-1985.» *Public Administration .Review*. vol. 49 (1989, pp. 257-268

.Lichenstein, N. and H. J. Harris. *Industrial Democracy in America*. New York: Cambridge University Press, 1993

.Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980

Locke, E. A. and D. M. Schweiger. «Participation in Decision-Making: One More Look.» *Research in Organizational .Behavior*. vol. 1 (1979), pp. 265-339

Lowndes, V., L. Pratchett and G. Stoker. «Trends in Public Participation: Part 1 Local Government Perspectives.» *Public .Administration*. vol. 79 (2001), pp. 205-222

Lupia, A. and M. D. McCubbins. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*. Cambridge: .Cambridge University Press, 1998

.Lynn, L. E., Jr. *Managing Public Policy*. Boston: Little, Brown, 1987

________ . *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House, 1996.

________ . «Democracy's 'Unforgivable Sin'.» *Administration & Society*. vol. 34 (2002), pp. 447-454.

________ et al. «Democracy Without Empowerment: The Grand Vision and Demise of Yugoslav Self-Management.» .*Management Decision*. vol. 40, no. 8 (2002), pp. 788-795

Mansbridge, J. «Social and Cultural Causes of Dissatisfaction with U.S. Government,» in: J. S. Nye, Jr., P. D. Zelikow and D. .C. King (eds.), *Why People Don't Trust Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), pp. 133-154

.Marini, F. (ed.). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco: Chandler, 1971

Mathiasen, D. G. «The New Public Management and Its Critics.» *International Public Management Journal*. vol. 2 (1999), pp. .90-111

Matland, R. E. «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity—Conflict Model of Policy Implementation.» .*Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 5 (1995), pp. 145-174

Maynard-Moody, S. and S. Leland. «Stories from the Front Lines of Public Management: Street-Level Workers as Responsible Actors,» in: J. L. Brudney, L. J. O'Toole Jr. and H. G. Rainey (eds.), *Advancing Public Management: New Developments in .Theory, Methods and Practice* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2000), pp. 109-123

Meier, K. J. and J. Bohte.»Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy.» *Journal of Public .Administration Research and Theory*. vol. 11 (2001), pp. 455-470

________ and L. G. Nigro. «Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal .Executives.» *Public Administration Review*. vol. 36 (1976), pp. 458-469

Metcalf, H. C. and L. Urwick (eds.). *Dynamic Administration: Collected Papers of Mary Parker Follett*. New York: Harper .and Row, 1940

Miller, K. L. and P. R. Monge. «Participation, Satisfaction, and Productivity: A Meta-Analytic Review.» *Academy of .Management Journal*. vol. 29 (1986), pp. 727-753

Mintrom, M. «Market Organizations and Deliberative Democracy: Choice and Voice in Public Service Delivery.» .*Administration & Society*. vol. 35 (2003), pp. 52-81

Moe, R. C. «The ‘Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences.» *Public* .*Administration Review*. vol. 54 (1994), pp. 111-122

.Morone, J. A. *The Democratic Wish*. New York: BasicBooks, 1990

.Mosher, F. C. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press, 1968

and R. Stillman Jr. «Symposium on the Professions in Government.» *Public Administration Review*. vol. 37 .________ .(1977), pp. 631-686

Moynihan, D. P. «Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, DC.» .*American Review of Public Administration*. vol. 33 (2003), pp. 164-188

.Newman, J. *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications, 2001

Nye, J. S. Jr., P. D. Zelikow and D. C. King (eds.). *Why People Don’t Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University .Press, 1997

.OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD, 2001

Olsen, J. P. and B. G. Peters. *Learning from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight* .*Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press, 1996

.Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

.Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in Public Administration*, University, AL: University of Alabama Press, 1973

Parnell, J. A. and E. D. Bell. «The Propensity for Participative Decision-Making Scale: A Measure of Managerial Propensity .for Participative Decision-Making.» *Administration & Society*. vol. 25 (1994), pp. 518-530

.Pateman, C. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970

Pencavel, J. *Worker Participation: Lessons from the Worker Co-ops of the Pacific Northwest*, New York: Russell Sage .Foundation, 2001

.Phillips, K. *Wealth and Democracy*. New York: Broadway Books, 2002

Plunkett, L. C. and R. Fournier. *Participative Management: Implementing Empowerment*. New York: John Wiley and Sons, .1991

Pollitt, C. «Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom.» *Public* .*Administration Review*. vol. 56 (1996), pp. 81-87

.*The Essential Public Manager*. Buckingham: Open University Press/McGraw Hill, 2003 .________________

and G. Bouckaert. *Public Management Reform: Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, ________________ .2000

.Putnam, R. D. «Bowling Alone: America’s Declining Social Capital.» *Journal of Democracy*. vol. 6 (1995), pp. 65-78

.*Bowling Alone*. New York: Touchstone (Simon and Schuster), 2000 .________________

.*Democracies in Flux*. New York: Oxford University Press, 2002 .(.ed) ________________

.Redford, E. *Ideal and Practice in Public Administration*. University, AL: University of Alabama Press, 1958

.*Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press, 1969 .________________

.Ripley, R. and G. Franklin. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 3rd ed. Homewood, IL: Dorsey, 1984

Ruscio, K. P. «Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument.» *Journal of Public Administration* .*Research and Theory*. vol. 6 (1996), pp. 461-478

Sabatier, P. A. «Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested .Synthesis.» *Journal of Public Policy*. vol. 6 (1986), pp. 21-48

.Sagie, A. and M. Koslowsky. *Participation and Empowerment in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000

Selden, S. C., J. Brudney and J. E. Kellough. «Bureaucracy As a Representative Institution: Toward a Reconciliation of .Bureaucratic Government and Democratic Theory.» *American Journal of Political Science*. vol. 42 (1998), pp. 719-744

.Semler, R. «Managing without Managers.» *Harvard Business Review*. vol. 67 (1989), pp. 76-84

.Stayer, R. «How I Learned to Let My Workers Lead.» *Harvard Business Review*. vol. 68 (1990), pp. 66-83

.Stillman, R. J. Jr. *Preface to Public Administration*. New York: St. Martin’s, 1991

Stinehart, K. «Revitalizing a Continuing Education Department through Self-Managed Work Teams.» *Continuing Higher* .*Education Review*. vol. 59 (1995), pp. 93-109

.Stivers, C. *Gender Images in Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, 1993

.Taylor, M. *Community, Anarchy and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982

Terry, L. D. «Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy.» .*Public Administration Review*. vol. 53 (1993), pp. 393-395

Thielemann, G. and J. Stewart Jr. «A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender and Sexual Orientation.» *Public Administration Review*. vol. 56 (1996), pp. 168-173.

Thomas, J. C. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

Thompson, D. «Bureaucracy and Democracy,» in: G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

Thompson, F. J. «Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked?.» *Administration & Society*. vol. 8 (1976), pp. 201-226.

Trist, E. L., and K. W. Bamforth. «Some Social and Psychological Consequences of the Longwall Method of Coal-Getting.» *Human Relations*. vol. 4 (1951), pp. 3-38.

Van Der Meer, F. M. and R. L. J. Roborgh.» Civil Servants and Representative-ness,» in: H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1996), pp. 119-133.

Vigoda, E. «Performance and Democracy in the Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society (Part A: Administrative Performance, Trust in Governance, and Social Equality).» *International Journal of Public Administration*. vol. 26 (2003), pp. 883-890.

Wagner, J. A. and R. Gooding. «Shared Influence and Organizational Behavior: A Meta-Analysis of Situational Variables Expected to Moderate Participation-Outcome Relationships.» *Academy of Management Journal*. vol. 30 (1987), pp. 241-262.

Waldo, D. *The Administrative State*. New York: Ronald Press, 1948.

________. «Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments.» *American Political Science Review*. vol. 46 (1952), pp. 494-502.

________. *The Administrative State*. 2nd ed. New York: Holmes and Meier, 1984 [1948].

Wall, T. D. et al. «Outcomes of Autonomous Workgroups: A Long-Term Field Experiment.» *Academy of Management Journal*. vol. 29 (1986), pp. 280-304.

Wamsley, G. L. et al. «Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue,» in: G. L. Wamsley. *Refounding Public Administration* (Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990), pp. 31-51.

Wellins, R. S., W. C. Byham and J. M. Wilson. *Empowered Teams*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

Whitty, M. «Co-Management for Workplace Democracy.» *Journal of Organizational Change Management*. vol. 9 (1996), pp. 7-11.

Wicker, A. W. «Attitudes Versus Actions.» *Journal of Social Issues*. vol. 15 (1969), pp. 41-78.

Wisman, J. D. «The Ignored Question of Workplace Democracy in Political Discourse.» *International Journal of Social Economics*. vol. 24 (1997), pp. 1388-1403.

Yeatts, D. E. and C. Hyten. *High-Performing Self-Managed Work Teams*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

Zamboni, M. «Rechtsstaat: Just What is Being Exported by Swedish Development Organisations?.» *Law, Social Justice and Global Development*. vol. 2. available online at: https://goo.gl/PmrKK4

Zifcak, S. «From Managerial Reform to Democratic Reformation: Towards a Deliberative Public Administration.» *International Public Management Journal*. vol. 2 (2000), pp. 236-272.

Zussman, D. «Public Sector Management in Canada.» (1997). at: https://goo.gl/K7wpDe

(405) R. D. Behn, «The Big Questions of Public Management,» Public Administration Review, vol. 55 (1995), pp. 313-324; R. D. Behn, «The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability,» International Public Management Journal, vol. 1 (1998), pp. 131-164; F. Fukuyama, Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity (New York: Free Press, 1995); K. P. Ruscio, «Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument,» Journal of Public .Administration Research and TheoryI, vol. 6 (1996), pp. 461-478

(406) R. D. Putnam, «Bowling Alone: America's Declining Social Capital,» .Journal of Democracy, vol. 6 (1995), pp. 65-78

(407) J. S. Nye Jr., P. D. Zelikow and D. C. King (eds.), Why People Don't .Trust Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997)

(408) D. Zussman, «Public Sector Management in Canada,» (1997), accessed on 06/05/03, at: https://goo.gl/K7wpDe

(409) OECD, Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (Paris: OECD, 2001); C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: Comparative Analysis (Oxford: .Oxford University Press, 2000)

(410) C. Barnes and D. Gill, «Declining Government Performance? Why Citizens Don't Trust Government,» New Zealand State Services Commission (2000), at: https://goo.gl/Hon8cM

(411) J. P. Olsen and B. G. Peters, Learning from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies (Oslo: .Scandinavian University Press, 1996)

(412) J. Newman, Modernizing Governance: New Labour, Policy and .Society (London: Sage Publications, 2001), p. 27

(413) R. D. Behn, «Government Performance and the Conundrum of Public Trust,» in: J. D. Donahue and J. S. Nye Jr. (eds.), Market-Based Governance (Washington, DC: Brookings Institution, 2002), pp. 323-348; E. Vigoda, «Performance and Democracy in the Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society (Part A: Administrative Performance, Trust in Governance, and Social Equality),» .International Journal of Public Administration, vol. 26 (2003), pp. 883-890

(414) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government (Reading, MA: .Addison-Wesley, 1992)

(415) A. Gore, Businesslike Government: Lessons Learned from America’s Best Companies (Washington, DC: National Performance Review, 1997), p. .ix

(416) C. J. Bellone and G. F. Goerl, «Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy,» Public Administration Review, vol. 52 (1992), pp. 130-1344; L. DeLeon and R. P. Denhardt, «The Political Theory of Reinvention,» Public Administration Review, vol. 59 (2000), pp. 89-97; R. C. Moe, «The ‘Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences,» Public Administration Review, vol. 54 (1994), pp. 111-122; Ruscio, «Trust, Democracy»; L. D. Terry, «Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy,» Public Administration Review, vol. 53 .(1994), pp. 393-395

(417) P. DeLeon, «Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions,» Asian Journal of Public Administration, vol. 12 (1990), pp. 29-54; D. Durning, «Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study,» Journal of Policy Analysis and Management, vol. 12 (1993), pp. 231-257; F. Fischer, Technocracy and the Politics of .Expertise (Newbury Park, CA: Sage, 1990)

(418) H.-U. Derlien, «Public Administration in Germany: Political and Societal Relations,» in: J. Pierre (ed.), Bureaucracy in the Modern State (Cheltenham: Edward Elgar, 1995), pp. 64-91; K. König, «Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration,» in: W. J. M. Kickert (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), pp. 213-232; D. G. Mathiasen, «The New Public Management and Its Critics,» International Public Management Journal, vol. 2 (1999), pp. 90-.111; Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform

(419) .«König, «Entrepreneurial Management

(420) .Aristotle, Politics (London: Penguin Classics, 1987)

(421) D. Held, Models of Democracy (Stanford, CA: Stanford University .Press, 1996)

(422) C. J. Friedrich, «Responsible Government Service under The American Constitution,» in: C. J. Friedrich et al. (eds.), Problems of the .American Public Service (New York: McGraw-Hill, 1935), p. 37

(423) P. DeLeon, Democracy and the Policy Sciences (Albany, NY: State .University of New York Press, 1997)

C. Cohen, Democracy (Athens, GA: University of Georgia Press, (424) .1991), p. 7

A. Kakabadse, N. K. Kakabadse and A. Kouzmin, «Reinventing the (425) Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate,» Public Administration Review, vol. 63 .(2003), 44-60

.Newman, Modernizing Governance (426)

E. Redford, Democracy in the Administrative State (New York: (427) .Oxford University Press, 1969)

.Held, Models (428)

M. Bovens, The Quest for Responsibility (Cambridge: Cambridge (429) .University Press, 1998)

E. Redford, Ideal and Practice in Public Administration (University, (430) .AL: University of Alabama Press, 1958), p. 43

A. M. Bertelli and L. E. Lynn Jr., «Managerial Responsibility,» Public (431) .Administration Review, vol. 63 (2003), pp. 259-268

M. Barzelay, Breaking through Bureaucracy (Berkeley: University of (432) .California Press, 1992)

E. Jaques, «In Praise of Hierarchy,» Harvard Business Review. vol. (433) 90 (1990), pp. 127-133; P. Du Gay, In Praise of Bureaucracy (London: Sage, 2000); H. Kaufman, «Major Players: Bureaucracies in American .Government,» Public Administration Review, vol. 61 (2001), pp. 18-42

C. Leman, «The Forgotten Fundamental: Successes and Excesses of (434) Direct Government,» in: L. M. Salamon (ed.), Beyond Privatization .(Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1989), pp. 48-79

D. L. Balfour and B. Wechsler, «Organizational Commitment: A (435) Reconceptualization and Empirical Test of Public-Private Differences,» .Review of Public Personnel Administration, vol. 10 (1990), pp. 23-40

Behn: «The Big Questions»; «Government Performance»; J. R. Jones, (436) Beyond Distrust: Building Bridges between Congress and the Executive (Washington, DC: National Academy of Public Administration, 1992); C. Pollitt, «Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom,» Public Administration Review, .vol. 56 (1996), pp. 81-87

P. DeLeon, «The Democratization of the Policy Sciences,» Public (437) Administration Review, vol. 52 (1992), pp. 125-129; P. DeLeon, «Democratic Values and the Policy Sciences,» American Journal of Political

Science, vol. 39 (1995), pp. 886-905; J. S. Dryzek, Democracy in Capitalist Times (New York: Oxford University Press, 1996); K. Phillips, Wealth and .Democracy (New York: Broadway Books, 2002)

V. Ostrom, The Intellectual Crisis in Public Administration (438) .(University, AL: University of Alabama Press, 1973), p. 74

G. Gruening, «Origin and Theoretical Basis of New Public (439) Management,» International Public Management Journal, vol. 4 (2001), pp. .1-25

.Newman, Modernizing Governance (440)

Gruening, «Origin and Theoretical»; Mathiasen, «The New Public (441) Management»; M. Mintrom, «Market Organizations and Deliberative Democracy: Choice and Voice in Public Service Delivery,» Administration & Society, vol. 35 (2003), pp. 52-81; S. Zifcak, «From Managerial Reform to Democratic Reformation: Towards a Deliberative Public Administration,» International Public Management Journal, vol. 2 (2000), .pp. 236-272

.«Behn, «Government Performance (442)

.Held, Models (443)

American Political Science Association, Committee on Political (444) Parties, «Toward a More Responsible Two-Party System,» American .Political Science Review, vol. 44, no. 3 (1950)

J. C. Green and P. S. Herrnson (eds.), Responsible Partisanship? The (445) Evolution of American Political Parties Since 1950 (Lawrence, KS: .University Press of Kansas, 2003)

.Ostrom, The Intellectual Crisis, p. 20 (446)

.Ibid., p. 112 (447)

.Ibid., p. 122 (448)

.Ibid., p. 131 (449)

R. E. Lane, The Loss of Happiness in Market Democracies (New (450) .Haven: Yale University Press, 2000)

Kakabadse, Kakabadse and Kouzmin, «Reinventing the Democratic,» (451) .p. 48

.Held, Models, p. 308 (452)

R. C. Box et al., «New Public Management and Substantive (453) Democracy,» Public Administration Review, vol. 61 (2001), pp. 608-619; .«Vigoda, «Performance and Democracy

(454) D. Chisholm, Coordination without Hierarchy (Berkeley: University of California Press, 1989).

(455) Newman, Modernizing Governance; E.-H. Klijn and J. F. M. Koppenjan, «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers?,» Public Administration, vol. 78 (2000), pp. 364-387.

(456) Held, Models.

(457) Klijn and Koppenjan, «Politicians and Interactive Decision».

(458) J. Mansbridge, «Social and Cultural Causes of Dissatisfaction with U.S. Government,» in: J. S. Nye Jr., P. D. Zelikow and D. C. King (eds.), Why People Don’t Trust Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), pp. 133-154.

(459) Vigoda, «Performance and Democracy».

(460) Ibid., p. 885;

هل الإداريون مستعدون للاستماع إذا تكلم المواطنون؟

M. G. Alkadry, «Deliberative Discourse between Citizens and Administrators: If Citizens Talk, Will Administrators Listen?,» Administration & Society, vol. 35 (2003), pp. 184-209,

أن عدم ثقة الأنظمة البيروقراطية والإداريين في خبرة المواطنين في القضايا السياسية تدفعهم إلى خفض مدخلات المواطنين.

(461) R. N. Bellah et al., Habits of the Heart (New York: Harper and Row, 1985); Dryzek, Democracy in Capitalist; A. Gutmann and D. Thompson, Democracy and Disagreement (Cambridge, MA: The Belknap Press of the Harvard University Press, 1996).

(462) R. D. Putnam, Bowling Alone (New York: Touchstone (Simon and Schuster), 2000); R. D. Putnam (ed.) Democracies in Flux (New York: Oxford University Press, 2002).

(463) L. E. Lynn Jr., «Democracy’s ‘Unforgivable Sin’,» Administration & Society, vol. 34 (2002), p. 448.

(464) M. Taylor, Community, Anarchy and Liberty (Cambridge: Cambridge University Press, 1982).

(465) L. DeLeon, «Embracing Anarchy: Network Organizations and Inter-Organizational Networks,» Administrative Theory and Praxis, vol. 16 (1994), pp. 234-253.

(466) أظهر عدد من الدراسات أن البيروقراطيات الأميركية تمثيلية بدرجة متنامية في ما يخص الجنس والعرق، مع أن بعض المجموعات غير ممثلة كما يجب:

G. B. Lewis, «Progress toward Racial and Sexual Equality in the Federal Civil Service?» Public Administration Review, vol. 48 (1988), pp. 700-707; W. G. Lewis, «Toward Representative Bureaucracy: Blacks in City Police Organizations, 1975-1985,» Public Administration Review, vol. 49 (1989), ;pp. 257-268

تشير الأدلة من دول أخرى أن البيروقراطيات عادة ما تخفض تمثيل الأقليات العرقية والنساء والمحرومين اقتصاديًا:

J. D. Kingsley, Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service (Yellow Springs, AR: Antioch Press, 1944); S. Krislov, Representative Bureaucracy (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974); S. Krislov and D. H. Rosenbloom, Representative Bureaucracy and the American Political System (New York: Praeger, 1981); F. Heady, Public Administration: A Comparative Perspective, 6th ed. (New York: Marcel Dekker, 2001); M. S. Haque, «Citizen Participation in Governance through Representation: The Issue of Gender in East Asia,» International Journal of .Public Administration, vol. 26 (2003), 569-590

(467) J. Dolan and D. H. Rosenbloom (eds.), Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies (Armonk, NY: M. E. .Sharpe, 2003), p. 6

(468) G. Thielemann and J. Stewart Jr., «A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender and Sexual Orientation,» Public Administration Review, vol. 56 (1996), pp. .168-173

(469) K. J. Meier and L. G. Nigro, «Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives,» Public .Administration Review, vol. 36 (1976), pp. 458-469

(470) J. A. Barber Jr., Social Mobility and Voting Behavior (Chicago: Rand .McNally, 1970)

(471) S. Baldwin, Politics and Poverty (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1968); M. Janowitz, The Professional Soldier (New York: Free Press Glencoe, 1960); H. Kaufman, The Forest Ranger .(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960)

(472) A. W. Wicker, «Attitudes Versus Actions,» Journal of Social Issues, .vol. 15 (1969), pp. 41-78

(473) F. J. Thompson, «Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked?,» Administration & Society, .vol. 8 (1976), pp. 201-226

(474) K. J. Meier, and J. Bohte, «Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 11 (2001), pp. 455-470.

(475) S. C. Selden, J. Brudney and J. E. Kellough, «Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory,» American Journal of Political Science, vol. 42 (1998), pp. 719-744.

(476) F. M. Van Der Meer and R. L. J. Roborgh, «Civil Servants and Representativeness,» in: H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds.), Civil Service Systems in Comparative Perspective (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1996), pp. 119-133.

(477) R. M. Kelly, «An Inclusive Democratic Policy, Representative Bureaucracies, and the New Public Management,» Public Administration Review, vol. 58 (1998), p. 204.

(478) M. E. Guy (ed.), Women and Men of the States: Public Administrators at the State Level (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992); M. M. Hale and R. M. Kelly (eds.), Gender, Bureaucracy, and Democracy: Careers and Equal Opportunity in the Public Sector (New York: Greenwood Press, 1989); R. M. Kelly and M. E. Guy, «Public Managers in the States: A Comparison of Career Advancement by Sex,» Public Administration Review, vol. 51 (1991), pp. 402-412; C. Stivers, Gender Images in Public Administration (Newbury Park, CA: Sage, 1993).

(479) R. Ripley and G. Franklin, Congress, the Bureaucracy, and Public Policy, 3rd ed. (Homewood, IL: Dorsey, 1984).

(480) H. Heclo, «Issue Networks and the Executive Establishment,» in: A. King (ed.), The New Political System (Washington, DC: The American Enterprise Institute for Public Policy, 1978), pp. 87-124.

(481) F. Marini (ed.), Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective (San Francisco: Chandler, 1971).

(482) M. Harmon, «Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility,» in: F. Marini (ed.), Toward a New Public Administration (Scranton, PA: Chandler, 1971), pp. 172-184.

(483) F. C. Mosher, Democracy and the Public Service (New York: Oxford University Press, 1968); F. C. Mosher and R. Stillman Jr., «Symposium on the Professions in Government,» Public Administration Review, vol. 37 (1977), pp. 631-686.

G. L. Wamsley et al., «Public Administration and the Governance (484) Process: Shifting the Political Dialogue,» in: G. L. Wamsley, Refounding .Public Administration (Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990), p. 47

R. E. Matland, «Synthesizing the Implementation Literature: The (485) Ambiguity—Conflict Model of Policy Implementation,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 5 (1995), pp. 145-174; P. A. Sabatier, «Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis,» Journal of Public .Policy, vol. 6 (1986), pp. 21-48

M. Lipsky, Street-Level Bureaucracy (New York: Russell Sage (486) .Foundation, 1980)

P. DeLeon and L. DeLeon, «What Ever Happened to Policy (487) Implementation? An Alternative Approach,» Journal of Public .Administration Research and Theory, vol. 12 (2002), pp. 467-492

.Lipsky, Street-Level, p. 57 (488)

S. Maynard-Moody and S. Leland, «Stories from the Front Lines of (489) Public Management: Street-Level Workers as Responsible Actors,» in: J. L. Brudney, L. J. O'Toole Jr., and H. G. Rainey (eds.), Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice .(Washington, DC: Georgetown University Press, 2000), pp. 109-123

C. Pollitt, The Essential Public Manager (Buckingham: Open (490) .University Press/McGraw Hill, 2003)

.Bertelli and Lynn, «Managerial,» p. 265 (491)

.Bovens, The Quest (492)

A. O. Hirschman, Exit, Voice and Loyalty (Cambridge, MA: Harvard (493) .University Press, 1970)

J. M. Berry, K. E. Portnoy and K. Thomson, The Rebirth of Urban (494) .Democracy (Washington, DC: Brookings Institution, 1993)

.Pollit, The Essential (495)

D. P. Moynihan, «Normative and Instrumental Perspectives on Public (496) Participation: Citizen Summits in Washington, DC,» American Review of .Public Administration, vol. 33 (2003), pp. 164-188

V. Lowndes, L. Pratchett and G. Stoker, «Trends in Public (497) Participation: Part 1 Local Government Perspectives,» Public .Administration, vol. 79 (2001), pp. 205-222

J. C. Thomas, Public Participation in Public Decisions: New Skills (498) .and Strategies for Public Managers (San Francisco: Jossey-Bass, 1995)

(499) D. Chen, T. Huang and N. Nsaio, «The Management of Citizen Participation in Taiwan: A Case Study of Taipei City Government’s Citizen Complaints System,» International Journal of Public Administration, vol. 26 (2003), pp. 525-547; Kakabadse, Kakabadse and Kouzmin, «Reinventing the Democratic»; T. M. La Porte, C. C. Demchak and M. de Jong, «Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations,» Administration & Society, vol. 34 (2003), .«pp. 447-454; Moynihan, «Normative and Instrumental

(500) La Porte, Demchak and de Jong, «Democracy and Bureaucracy,» p. .473

(501) W.-M. Lam, «An Alternative Understanding of Political Participation: Challenging the Myth of Political Indifference in Hong Kong,» .International Journal of Public Administration, vol. 26 (2003), pp. 473-496

(502) D. Waldo, The Administrative State, 2nd ed. (New York: Holmes and .Meier, 1984 [1948]), p. 75

(503) R. B. Denhardt, Theories of Public Organization, 2nd ed. (Belmont, .CA: Wadsworth, 1993)

(504) .Ibid., p. vi

(505) C. Pateman, Participation and Democratic Theory (Cambridge: .Cambridge University Press, 1970)

(506) D. Thompson, «Bureaucracy and Democracy,» in: G. Duncan (ed.), Democratic Theory and Practice (Cambridge: Cambridge University Press, .1983)

(507) D. Waldo, «Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments,» American Political Science Review, vol. 46 ;(1952), p. 103

مقتبس في:

.Denhardt, Theories, p. 78

(508) M. S. Feldman and A. M. Khademian, «Managing for Inclusion: Balancing Control and Participation,» International Public Management .Journal, vol. 3 (2001), pp. 149-167

(509) .Ibid., p. 155

(510) .Denhardt, Theories

(511) .«Harmon, «Normative Theory

(512) .Feldman and Khademian, «Managing for Inclusion,» p. 164

(513) D. E. Yeatts, and C. Hyten, High-Performing Self-Managed Work .Teams (Thousand Oaks, CA: Sage, 1998)

J. A. Parnell and E. D. Bell, «The Propensity for Participative (514) Decision-Making Scale: A Measure of Managerial Propensity for Participative Decision-Making,» Administration & Society, vol. 25 (1994), .pp. 518-530

B. R. Barber, Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age (515) .(Berkeley: University of California Press, 1984)

R. C. Kearney and S. W. Hays, «Labor Management Relations and (516) Participative Decision Making: Toward a New Paradigm,» Public .Administration Review, vol. 54 (1994), p. 30

A. Sagie and M. Koslowsky, Participation and Empowerment in (517) .Organizations (Thousand Oaks, CA: Sage, 2000)

J. Cotton et al., «Employee Participation: Diverse Forms and (518) Different Outcomes,» Academy of Management Review, vol. 13 (1988), pp. 8-22; E. A. Locke and D. M. Schweiger, «Participation in Decision-Making: One More Look,» Research in Organizational Behavior, vol. 1 (1979), pp. 265-339; K. L. Miller and P. R. Monge, «Participation, Satisfaction, and Productivity: A Meta-Analytic Review,» Academy of Management Journal, vol. 29 (1986), pp. 727-753; J. A. Wagner and R. Gooding, «Shared Influence and Organizational Behavior: A Meta-Analysis of Situational Variables Expected to Moderate Participation-Outcome Relationships,» Academy of Management Journal, vol. 30 (1987), pp. 241-.262

.«Locke and Schweiger, «Participation in Decision-Making (519)

.«Miller and Monge, «Participation, Satisfaction (520)

.«Cotton et al., «Employee Participation (521)

Kearny and Hays, «Labor Management Relations»; S. Kim, (522) «Participative Management and Job Satisfaction: Lessons for Management .Leadership,» Public Administration Review, vol. 62 (2002), pp. 231-241

Kearny and Hays, «Labor Management Relations»; Sagie and (523) .Koslowsky, Participation and Empowerment

L. E. Lynn Jr. et al., «Democracy Without Empowerment: The Grand (524) Vision and Demise of Yugoslav Self-Management,» Management Decision, .vol. 40, no. 8 (2002), p. 797

L. Krimerman and F. Lindenfeld (eds.), When Workers Decide: (525) Workplace Democracy Takes Root in North America (Philadelphia: New .Society, 1992)

J. Pencavel, Worker Participation: Lessons from the Worker Co-ops (526)
.of the Pacific Northwest (New York: Russell Sage Foundation, 2001)

N. Lichenstein and H. J. Harris, Industrial Democracy in America (527)
.(New York: Cambridge University Press, 1993)

M. Whitty, «Co-Management for Workplace Democracy,» Journal of (528)
.Organizational Change Management, vol. 9 (1996), pp. 7-11

J. D. Wisman, «The Ignored Question of Workplace Democracy in (529)
Political Discourse,» International Journal of Social Economics, vol. 24
.(1997), pp. 1388

.J. A. Morone, The Democratic Wish (New York: BasicBooks, 1990) (530)

.Denhardt, Theories (531)

D. M. Levitan, «Political Ends and Administrative Means,» Public (532)
.Administration Review, vol. 3 (1943), pp. 353-359

H. C. Metcalf and L. Urwick (eds.), Dynamic Administration: (533)
Collected Papers of Mary Parker Follett (New York: Harper and Row,
.1940)

.D. Waldo, The Administrative State (New York: Ronald Press, 1948) (534)

.«Kakabadse, Kakabadse and Kouzmin, «Reinventing the Democratic (535)

H. Kariel, The Promise of Politics (Englewood Cliffs, NJ: Prentice- (536)
.Hall, 1966)

القسم الثاني: المقاربات النظرية والتخصصية

الفصل السادس: القانون والإدارة العامة ...... أنتوني م. بيرتيلي

يركز هذا الفصل على ما يمكن تسميته بالقانون الإداري الوطني في مقابل القانون الإداري الدولي الذي يحكم المنظمات الدولية، مثل البنك الدولي والمحاكم التابعة للأمم المتحدة [(537)]. وفي الدول الديمقراطية يتضمن القانون الإداري، لأغراض هذا البحث، آليات: (1) لمعالجة الضرر الذي ألحقته الحكومة بالأفراد في محاولتها تحقيق أهدافها؛ (2) لضبط المؤسسات الحكومية إيجابيًا عبر فروع الحكم التي تتمتع بالسلطة السيادية في سن القوانين مثل [(538)] مجلس الشيوخ الأميركي [(539)]. وتظهر الوظيفة الثانية بوضوح أكثر في أنظمة الفصل بين السلطات، على الرغم من وجود شبيه برلماني لها [(540)]. وهي بجزء منها ذات توجه دستوري وحقوقي وبجزء آخر إجرائي. ويقوم كل من المحاكم والمديرين التنفيذيين والدوائر الرسمية نفسها بتحديد السلطات الإدارية.

بوسعنا أن ننظر إلى القانون الإداري كضابط لمجموعة من الأفعال أو خيارات السياسة التي يقوم بها مكتب تدقيق رسمي أو موظف بيروقراطي ولهذه الضوابط، من الناحية المجردة، تأثير عميق على السياسة. وعلى الرغم من ذلك، يحدث كثير من الأمور اللافتة نتيجة تفاعل القانون مع صناعة السياسة الإدارية للأسباب الآتية: (أ) لأن القانون الإداري يتطور عبر الزمن ويستجيب للسياسة. و(ب) لأنه نادر مع تكوّن قواعد القانون الإداري الضابط للسلوك الإداري. عندما تتخذ الوحدات الإدارية أو البيروقراطيون قرارات فإنهم يجعلونها منسجمة مع قواعد القانون الإداري المطبقة. لذلك، يجب ألا يتوقع المرء أن يجد القانون الإداري مجموعًا في كتب مرجعية، بل في أنظمة وقوانين وأوامر تنفيذية ومذكرات سياسية وفي قواعد الإجراءات الإدارية في الدوائر في جميع أرجاء الدولة.

سوف نبدأ بمناقشة عامة لعناصر نظم القانون الإداري. ويتضح لنا في هذا الإطار أن قضايا القانون الإداري سواء أكانت في الأنظمة البرلمانية، وفي الأنظمة السياسية التي تفصل بين السلطات، أم في أي نوع من الأنظمة الأخرى المتصلة بين هذين النوعين، تنتج من سياسة التفويض، أي تفويض السلطة السيادية للوكلاء الإداريين لتنفيذها.

ثم سنناقش أنظمة القانون الإداري في فرنسا وبريطانيا، وسوف نناقش هيئة الرقابة العامة - وهي جهاز إداري نشأ في الصين في خلال العهد الإمبراطوري، ويمكن مشاهدته الآن بوضوح في تايوان حيث يقوم بمراقبة وظائف الحكومة

وتحليلها ويقيم الدعاوى على البيروقراطيين الذين يرتكبون مخالفات قانونية أو خلقية في ضوء شكوى المواطنين، كما يشرف هذا الجهاز الرقابي على البيروقراطية بشكل عام ويعترض على الحكومة بشأن بعض السياسات - والمدعي العام الشيوعي في وظيفته الرقابية، وأمين المظالم (Ombudsman) الذي نشأ في السويد وفنلندا - وهو منتشر الآن في جميع أنحاء العالم بشكل أو بآخر. كما سندرس باختصار أيضًا التعبيرات المختلفة عن هذه الأنظمة القانونية في كل من ألمانيا وكندا.

ثم سنقترح نظرية للقانون الإداري الوطني كاستجابة مؤسساتية للسياسة التشريعية التي تدعي الفضل في الإنجازات في بعض المؤسسات الوطنية. ويُذكر أن القانون الإداري يحاول إيجاد توازن مرن يكون ممثلًا في معايير توضع في حالات مثل قضية شيفرون يو أس إيه ضدّ مجلس الدفاع عن الموارد الطبيعية (Chevron USA v. NRDC) (467 US 837, 1984) في الولايات المتحدة والمقاربة «البراغماتية والوظيفية» في المحاكم الكندية.

نختم الفصل بمناقشة موجزة للتحديات التي يواجهها القانون الإداري تحت مبادرات الخصخصة للإدارة العامة الجديدة. تميل شبكة العقود التي تنتج من هذه البرامج إلى نقل نظام قانون إداري تفاعلي في الأساس من المستوى الماكروي والتركيز على المصلحة العامة إلى المستوى الميكروي من العدالة في المعاملات. ويدعي بعض المعلقين أن هذا يحبط هدف القانون الإداري، ولكنه في كثير من الأحيان، يوجد الحاجة إلى التعديل في الفقه.

أولًا: دور القانون الإداري وبنيته

في الأنظمة المدنية، إن التفريق الأساس في القانون العام بين القانون الدستوري (الذي يختص بسن القوانين وتحديد سلطات الحكومة) والقانون الإداري (الذي يختص بالتعامل مع تنفيذ تلك القوانين) أمر معروف جدًا. ومع ذلك، ينظر منظرو الإدارة العامة لهذا التفريق على أنه مبسط جدًا في ضوء أهمية القضايا الدستورية في الدول الإدارية الكبيرة لدى الديمقراطيات الحديثة. وبالتأكيد، فإن القانون الإداري يعمل على مستويات متعددة في الحكومة والتصنيف الآتي يحاول توضيح تأثيره في المستويات المختلفة للحكومة.

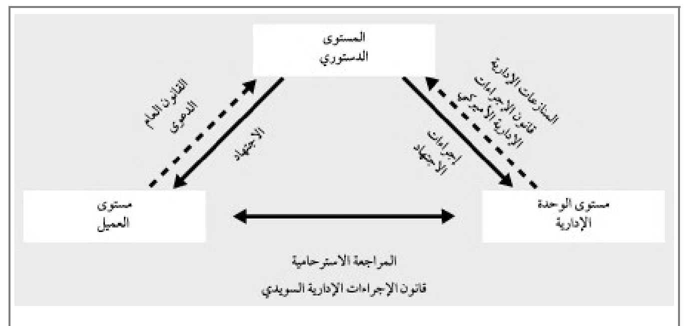
القانون الإداري الدستوري: يهتم القانون الإداري الدستوري بقضايا التفويض والسلطة الأساسية لعمل المؤسسة. كما أنه يتعامل أيضًا مع قضايا الحق في إقامة دعاوى يطلب فيها المواطنون تعويضات مقابل سوء معاملتهم إداريًا. ليس من الضروري أن توجد المبادئ الأساسية للقانون الإداري في الدستور، ولكنها قد تكون أجزاء في قاعدة قانونية عامة، أو قانون تشريعي، أو مبادئ حكومة وطنية غير مكتوبة. ومن الأمثلة على المبادئ غير المكتوبة للقانون

الإداري مبدأ الشرعية: الإجراءات القانونية الأصولية، وحقوق الاستماع في المحاكمة، والمساواة في التعامل، والتوقعات المشروعة، وتلاؤم الأفعال. وقد قامت هذه المبادئ بدور أساس في تطوير القانون الإداري للاتحاد الأوروبي [(541)].

القانون الإداري المتمحور حول مكاتب التدقيق الرسمية وهو يحيط بمسائل مراقبة توفير الخدمات وممارسة الرقابة وعمليات المؤسسات الخاصة الخاضعة لرقابة مشددة. وفي المبحث الأخير من هذا الفصل، سنركز في مناقشتنا للإدارة العامة الجديدة والقانون الإداري على هذا المستوى لأن إصلاحات الخدمات الحكومية تنقل الخدمات إلى المتعاقدين مع الحكومة الذين يصبح لهم حينئذ يد في صنع القانون الإداري. وكما سنرى لاحقًا، توجد مبادئ القانون العام والقانون الخاص مندمجة مع القواعد والأهداف بشكل معقد. أما القانون الإداري الذي يرتكز على العملاء فهو يتعامل مع الوسائل التي من خلالها تقدم الوحدات الإدارية خدماتها لعملائها. ومن الممكن أن نجد هنا إجراءات المظالم الرسمية. وهذا هو أكثر أنواع القوانين الإدارية شيوعًا، ولكنه الأصعب للأكاديميين عند دراسته لأنه يتجسد في إجراءات ومعايير التشغيل في الثقافات التنظيمية للوحدات الإدارية.

يوضح الشكل (6-1) مزيجًا من القوانين والأنظمة والإجراءات التي تظهر عندما تتخذ القرارات الإدارية وتتمّ مراجعتها.

الشكل (6-1): القانون الإداري ومستويات الحوكمة



يسري مفعول القانون الإداري في المحاكم من خلال المراجعة القضائية لأفعال المؤسسات أو الدعاوى الدستورية (أي الدعاوى الخاضعة للدستور الأميركي أو الميثاق الكندي للحقوق والحريات) [(542)]. نشأ القانون الإداري المتمحور حول مكاتب التدقيق الرسمية وطور في المحاكم من خلال المراجعة القضائية وفي المؤسسات الحكومية من خلال سن القوانين وإصدار الأحكام. ويشتمل الفئات المدنية المتعلقة بالمنازعات الإدارية (contentieux

(administratifs أو الدعاوى التي تنجم عن عمل إداري عندما يكون مفوضًا [(543)]، كما يشمل المراجعات الاسترحامية (contentieux gracieux) التي يسعى فيها المتظلم إلى التصحيح من الجهة التي ألحقت به الضرر. وقد تشمل هذه الإجراءات كلها مؤسسة واحدة أو أكثر. إن المنازعات الإدارية هي المراجعة القضائية للعمل الإداري، أما المراجعة الاسترحامية فتكون بين الفرد/العميل والوحدة الإدارية وتكون على شكل محاكمة أم لا، وذلك وفقًا لنظام القانون الإداري النافذ في الدولة. وفي الولايات المتحدة الأميركية، يشكل هذا نوعًا واحدًا من القرارات الإدارية (على سبيل المثال جلسة استماع بين العميل وإدارة الضمان الاجتماعي الاتحادية بسبب خفض أو إنهاء مستحقات ذلك العميل). وفي النظام الفرنسي، فإن مجلس الدولة (Conseil d'État) يوجد رسميًا ضمن السلطة التنفيذية، ولذلك تتم الإجراءات المشار إليها سابقًا في «الإدارة» على الرغم من أن المجلس يتمتع بمكانة عالية كمحكمة.

يظهر الشكل (6-1) أن أفعال المؤسسات تؤدي إلى مطالبات ومسائل على المستوى الدستوري على شكل منازعات إدارية، والتي تظهر في الشكل على شكل أسهم متقطعة. تفسر المؤسسات الإدارية القوانين التي تخولها الصلاحيات أو «التشريع المفوض» كما الحال بالنسبة إلى القوانين المعروفة في بريطانيا باسم «الأوامر التنفيذية» أو منحٍ آخر للسلطة وللمتطلبات الإجرائية عندما تعمل في صناعة السياسة. وتفسر المحاكم في المقابل أفعال المؤسسات الحكومية في إطار هذه القوانين والأوامر التنفيذية والأحكام الدستورية وغيرها، ما يجعل تفسير القوانين صفة رئيسة لعمل أنظمة القانون الإداري.

أما المراجعة القضائية فتمثلها الأسهم المتصلة في الشكل (6-1)، وهي تمثل الجوهر النظري للقانون الإداري. تتخذ الوحدات الإدارية إجراءات معينة لتنفيذ السياسات العامة، وتقوم المحاكم بمراجعة مدى ملاءمتها. تعد أسس تقويم مدى الملاءمة أساسية في سجالات علماء القانون الإداري، وكذلك معايير المراجعة التي تتراوح بين كونها جديدة، أو بين استبدال الحكم القضائي بالحكم الإداري، إلى الالتزام بالعقلانية المجردة في حال كون عمل الإدارة معقولاً.

يرتكز أحد نماذج المراجعة، لتجاوز حدّ السلطة، «على الافتراض بأن المراجعة القضائية أصبحت شرعية لأن المحاكم كانت تطبق قصد التشريع» [(544)]. وكنظرية سياسية، فقد تمّ بغزارة مناقشة مسألة قصد المشرع التي اعتبرت ضرورية - ليس للمحاكم حق أصيل في سن القوانين يتجاوز قوانين الهيئة التشريعية المنتخبة ديمقراطيًا - وكافية، أو كما يقول كريج [(545)]: اشتق «الفقه الذي يشكل القانون الإداري شرعيته ومحتواه من كون التشريع أراده أن يُطبق بطريقة معينة في سياق قانوني معين». ولذلك، فإن السلطة السيادية

في الأنموذج البريطاني تنفذ من خلال القانون الإداري، وهذا يعني أن القانون الإداري يمارس دورًا دقيقًا للإدارة العامة.
إن تحقيق السيادة يختلف من دولة إلى أخرى. ففي فرنسا، كما سنرى لاحقًا، أدى عدم الثقة في المحاكم إلى تكوّن نظام قانون إداري لحماية الحقوق الخاصة بالإدارة. أما القانون الإداري الألماني، كما هو الحال بالنسبة إلى القانون الأميركي، فقد ركز على حقوق المواطنين مقابل الإدارة [(546)]. الدولة الماركسية هي شكل الحكومة، وكما سنرى فإن البحث في التفويض يسعى إلى حماية الأفراد من وكلائهم الإداريين. وفي كل نظام، تخلق السلطة السيادية الاعتقاد بأن القانون الإداري - كما هو الحال في بعض القوانين الأخرى مثل قانون العقود - أكثر توقعًا وأقل غموضًا في التنفيذ.
انتقد الباحثون نظرية «تجاوز حدّ السلطة» لأن التشريعات نادرًا ما تكون كافية في عرض القصد منها عند كتابة القوانين بحيث تجعل تنفيذها في المحاكم ممكنًا [(547)]. واستجابة لذلك، يقترح خبراء القانون البريطانيون «أنموذج القانون العام لعدم الشرعية» وفقًا لما يأتي: إن المحاكم هي التي تطور مبادئ المراجعة القضائية، فهي نتاج القانون العام... فعندما يسن التشريع، تفرض المحاكم ضوابط تشكل المراجعة القضائية التي تعتقد بأنها مبررة وفقًا لأسس العدالة وحكم القانون ...إلخ، وأي عمل للمؤسسات الحكومية يخالف هذه المبادئ يعد غير قانوني. وإذا لم تعجب هذه الضوابط البرلمان القوي، فله الحق بتوضيحها جيدًا وإزالة الغموض منها. وإذا تم ذلك فإن المحاكم ستلتزم هذه المبادئ [(548)].
في الأكاديمية القانونية الأميركية، استمر الحوار بشأن السؤال: أين تجد المحاكم القصد التشريعي؟ يقول أنصار مبدأ «الالتزام بالنص» (بالأخص القاضيان أنتونين سكاليا (Antonin Scalia) وكلارنس توماس (Clarence Thomas) من المحكمة العليا الأميركية) إن المعنى الواضح للغة القانونية يجب أن يستخلص من دون نقاشات تشريعية حول النظرية التي تدعي بأن القوانين عبارة عن مساومات بين المشرعين من دون أن يكون لها قصد ضمني. وهناك من يقول إن القصد يجب أن يكتشف من خلال الحوار وفي أماكن أخرى [(549)]. والموقف المشترك في هذا النقاش كله هو أنه خارج نطاق السلطة، فالسلطات الإدارية تستلم تعليماتها من السلطة السيادية.
إن الأحكام التي تفسر علنًا تتضمن أيضًا قوانين عامة تسمى «قوانين الإجراءات الإدارية» التي تحدد واجبات وإجراءات عمل المؤسسات في كل مجال من مجالات الحكم الإداري [(550)]. وفي الولايات المتحدة، كانت قوانين الإجراءات الإدارية لعام 1946 مفيدة في تحديد طبيعة المراجعة القضائية وحدودها في العمل الإداري [(551)]. وقد ركزت معظم النزاعات وفقًا لهذا القانون على سن القوانين في المؤسسات أو وضع القواعد على مستوى الوحدات الإدارية، أو المعايير التي تحكم أفعال بعض القضايا أو بعض العملاء. ويتضمن

القانون أيضًا إجراءات للمراجعة القضائية للأحكام أو للفصل في النزاعات الذي تتولاه لجان خاصة تشكل للبت بالموضوع، حيث يتطلب الاجتهاد مراعاة مسائل مختلفة تتعلق بالمسار الإجرائي العادل والاستماع إلى أفرقاء المحاكمة. وتعد قوانين الإجراءات الإدارية في الولايات المتحدة الأميركية مثالًا لقانون الإجراءات الإداري الذي يؤدي الوظيفة الأساسية في تحديد المراجعة القضائية، ولذلك فهو يقع بين المستوى الدستوري ومستوى الوحدات الإدارية في الشكل (6-1).

هناك نوع آخر من قوانين الإجراءات الإدارية موجود في السويد. وبالطبع، فإن المحاكم الإدارية السويدية تأخذ قوانين الإجراءات الإدارية في الاعتبار عندما تقرر قضايا تتعلق بالمراجعة القضائية، ولكن التركيز الأساس للقانون هو تصريف الشؤون الإدارية. ونتيجةً لذلك، فإن «القانون قصير ومفهوم وليس على درجة من التعقيد إلا بما يكفي لحل القضية المعنية [(552)]. يعمل قانون الإجراءات الإدارية السويدي في المراجعات الاسترحامية بين الوحدة الإدارية والعملاء بصفته قوننة وطنية للإجراءات الإدارية المعيارية النافذة. وهو دليل إرشادي للإدارة العامة. فعندما تصل القضايا إلى المحاكم الإدارية في السويد من أجل المراجعة القضائية، يطبق قانون إجراءات المحاكم الإدارية الأكثر تفصيلًا. وكما سنوضح لاحقًا، يوجد في السويد مكتب لأمين المظالم يقدم قرارات أو حلولًا أقل رسمية في المراجعات الاسترحامية. ومن الأجهزة التي تعمل على هذا المستوى: نظام المدعي العام السوفياتي سابقًا وجهاز الإشراف والتدقيق الرسمي في تايوان والذي تعود جذوره إلى هيئة الرقابة العامة على مخالفات الموظفين الحكوميين في الصين القديمة، وكل هذه الأجهزة تشبه في عملها عمل أمين المظالم.

إن أهم تحدٍ يواجه فكرة تجاوز حدّ السلطة كمبرر للمراجعة القضائية للعمل الإداري ظهر في الولايات المتحدة الأميركية باسم «منازعات القانون العام» [(553)]. يكون المدعون في قضايا القانون العام عادة ممثّلين بمجموعات دفاع (مصالح) ولهم بالطبع رغبات سياسية. إن قضايا القانون العام ترفع النزاعات على مستوى العملاء إلى المستوى الدستوري مباشرة، وكثيرًا ما تعيد بناء القانون الإداري المتمحور حول مكاتب التدقيق الرسمية - وبذلك تتجنب التحايل على الخيارات السياسية التشريعية - في العملية [(554)]. وقد بدأت المحاكم الأميركية في ممارسة صلاحياتها باستخدام سلطاتها الزجرية لتطلب الالتزام بأحكام الدستور وذلك في بداية القرن العشرين وخاصة من طريق منع الإضرابات في أثناء الحركة العمالية [(555)]. لقد استفز هذا العمل مجلس الشيوخ لإصدار قانون نوريس لاغارديا (Norris-La Guardia Act) الذي جعل التدابير الزجرية غير قانونية في قضايا العمل. وبعد قرار المحكمة في عام 1954 في قضية براون ضدّ مجلس التعليم (Brown v. Board of Education) (347 US 483,1954) الذي

أقر أن المدارس التي تمارس الفصل العنصري هي في الأصل تخالف مبدأ المساواة وتقوم بمخالفة دستورية، وقد واجهت المحاكم مخاوف واقعية وقانونية رافقها عناد وتمرد البيروقراطيين الجنوبيين.

لقد طورت المحاكم ثلاثة أساليب لتنفيذ تصحيح الأوضاع. أولًا، «يجوز للمحكمة أن تشرف مباشرة على تطبيق الامتثال إما بطلب تقارير دورية من المؤسسة وإما باستخدام مراقبين أو أشخاص يعملون عملاءَ سريين». ثانيًا، يجوز للمحكمة أن تصدر قرار تصديق تكون بموجبه «استنسابية الإدارة محدودة بصورة أكبر... لأن المدعين أو المراقبين أطراف حاضرة وموافقة ومتكافئة في المفاوضات» [(556)]. ثالثًا، يجوز للمحكمة أن تأمر بالحراسة القضائية، أي إنها «ستتولى الأمر بنفسها، حيث يكون قد نفد صبرها لعدم فاعلية الإشراف المباشر أو القرار بالتصديق على مفاوضات التسوية في ضمان الامتثال» [(557)]. ونلجأ إلى هذا الخيار بعد إخفاق الخيارات الأخرى. وأخيرًا، بما أن الحل المطلوب في هذه الحالات هو زجري، فإن المحاكم تدعو المتقاضين لاستخدام خبراتهم لتطوير حلول يقبلها الطرفان وتكون متجسدة في قرارات التصديق [(558)].

يعد هذا الشكل من منازعات القانون العام - المعروف باسم دعوى الإصلاح المؤسساتي - نادرًا خارج الولايات المتحدة، ولكن بعد سن قانون حقوق الإنسان البريطاني في عام 1998 [(559)]، والميثاق الكندي للحقوق والحريات [(560)]، أصبحت هناك فرصة من الناحية النظرية لزيادة احتمالات اللجوء إلى الدعوى العامة[10]. ولكن الشعور نحو مثل هذه الدعاوى لم يتحسن. كتب غيفن دروري [(561)]: «إن الإداري في أوروبا القارية هو بشكل عام محام متخصص في ذلك الفرع من القانون - المسمى القانون الإداري - الذي يعنى بشكل خاص بوظائف الحكومة. وعبر الأطلسي، نجد أن القضايا الدستورية اخترقت القانون والحياة الأميركية إلى الحد الذي يجده المراقبون الخارجيون لا يصدق. وقد أصبح الشعب الأميركي يزخر بالدستوريين الذين استخدموا الدعاوى بدلًا من التشريع ويرون القضايا الدستورية كامنة في كل قضية».

ظهر في ما بعد **تمثيل المصالح القضائية** كتحدٍ أبرز لفكرة تجاوز حدّ السلطة بصفته مبدأ معزّزًا للقانون الإداري. فالقضايا التي «تخسر» في التشريع، تُمنح فرصة أخرى في المحكمة في مقابل السياسات العامة التي أوجدها الخصوم التشريعيون. وينبغي للمحاكم أن تكون حذرة جدًا بشأن مشكلة الأغلبية النظيرة الموجودة في دور هذا القانون الإداري. وفي ضوء هذا التحذير، يستطيع تمثيل المصالح القضائية مساعدة، كما في حالة الأميركيين الأفارقة والحقوق المدنية، «أقلية منعزلة ومنفصلة» حيث يقف المشرعون الذين يعبرون عن مصالح مناطقهم الانتخابية، منها موقفًا متحيزًا. وقد فتحت المحكمة العليا الأميركية هذا الموضوع في قضية الولايات المتحدة ضد شركة منتجات كارولين (United States v. Carolene Products, Co.) (304 US 144,

(152, n. 4, 1938 ، أما النظام القانوني الإداري الألماني لما بعد الحرب، فقد ركز على تمثيل المصالح القضائية بصفته قيمة [(562)].

سنناقش في ما يلي أنظمة القانون الإداري كما عرفناها سابقًا وبصفتها ناجمة عن تفويض السلطات السيادية للعملاء الإداريين.

ثانيًا: أنظمة القانون الإداري المقارنة

إن الانتشار الواسع للأنموذج الفرنسي في القانون الإداري مهم لفهم الأنظمة المقارنة، كما أنه جزء من التمييز بين القانون العام والقانون الخاص الذي غالبًا ما يفرق بين القانون العام [الأنكلوسكسوني] وأنظمة القانون المدني. ظهر القانون العام المدني كميدان مستقل في القرن السادس عشر بعد نشر الكتاب *Institutionum Iurus Public* لمؤلفه فيجليوس (Vigelius) عام 1572. وبعد ذلك اتسع هذا الميدان «بشكل أساس للاستجابة لحاجة الحكام والدول والمدن الحرة إلى مستشارين ماهرين ومحامين فعالين للدفاع عن قضاياهم الخاصة» [(563)].

في الأنظمة المدنية، تمتد الولاية القضائية للمحاكم العادية للمسائل المتعلقة بالقانون الخاص فحسب، أو للنزاعات التي تبرز في العلاقات بين الأفراد. فعندما تبرز نزاعات بين الأفراد والحكومة - وخاصة، لأغراضنا فحسب، من ملاءمة بعض الأعمال الإدارية - يلجأ الناس حينئذ إلى سلطة القانون العام، وتعالج مثل هذه القضايا في المحاكم الإدارية» [(564)].

إن الادعاء بأن المحاكم في النظام القديم (ancien régime) كانت غير شائعة بين الثوريين أمر يجانب الحقيقة بصورة دراماتية. فبعد عام من سقوط النظام، «قررت الجمعية التأسيسية أن القضاة الذين تدخلوا في تنفيذ قوانين الأمة من طريق موظفين عموميين مذنبون ومرتكبون مخالفة جنائية، وما زال القانون على هذه الحال حتى هذا اليوم» [(565)]. وتضمن هذا عدم إجراء مراجعة قضائية على الإطلاق للأعمال البيروقراطية. ونتيجة لذلك، ومن أجل التأكد من الإجراء الإداري الاعتباطي، أنشئ مجلس الدولة في دستور عام 1799. وكلف نابليون المجلس بالتعامل مع شكاوى بوجه الموظفين المدنيين، وبعد ذلك ظهر ما يسمى المراجعة التنفيذية للأعمال الإدارية» [(566)]. وعلاوة على ذلك، ليس هناك ضبط تشريعي من خلال الإجراءات الإدارية - التي سميت «تسوية الأمور بصورة غير عادلة» في النظرية الوضعية للمؤسسات السياسية [(567)] في فرنسا، حيث كانت أغلبية الإجراءات الإدارية تبرز من خلال القانون الاجتهادي للمجلس [(568)].

أمّا في بريطانيا، فقد «أكدت محاكم القانون العام، وفي خلال قرون من الصراعات السياسية والعسكرية حافظت على سلطتها لتقييد الأفعال الرسمية المسيئة» [(569)]. ولذلك حافظت محاكم القانون العام على ولايتها القضائية على النزاعات العامة والخاصة كلها. ومن هذا المنطلق يصبح من غير المفاجئ رفض دايسي [(570)] التفريق بين العام والخاص حيث كتب: إن الفكرة

الأساسية للقانون الإداري المعروفة لدى الدول الأجنبية ومفادها بأن القضايا أو النزاعات التي تتعلق بالحكومة أو موظفيها تقع خارج نطاق ولاية المحاكم المدنية، ويجب أن تتعامل معها جهات خاصة رسمية أو أقل رسمية (المحاكم الإدارية)، كل هذا أمر غير معروف بالنسبة إلى القانون في إنكلترا وهو غير منسجم مع تقاليدنا وعاداتنا [(571)].

لم يكن دايسي متعاطفًا مع نظام الفصل بين السلطات في فرنسا لأنه اعتبره نتيجة لتفسير مونتسكيو الخاطئ للطبيعة الأساسية للدستور الإنكليزي، ومفهومًا مغلوطًا من الثوريين الفرنسيين لما كتبه مونتسكيو [(572)]. علاوة على ذلك، «أدان دايسي مجلس الشورى لأنه يعود في أصوله إلى النظام القديم، ولأن الطاغية نابليون هو الذي أنعشه مرة أخرى» [(573)]. لكنه لم يكن مخطئًا تمامًا. فباعتباره جسمًا إداريًا غير قضائي، استغل نابليون الثالث سلطة المجلس ما أدى إلى التخلص من أعضائه مع ظهور الجمهورية الثالثة عام 1878. ومنذ ذلك الوقت، أصبح للمجلس مكانة تشبه محكمة التمييز الفرنسية العليا.

أدت قوة سيطرة الحزب على الوزراء في نظام ويستمنستر إلى حالة لم تحدث فيها عمليًا أي مراجعة إدارية لقضايا على المستوى الوطني أمام المحاكم [(574)]. إن معظم حالات المراجعة القضائية للأعمال الإدارية تنتج من أفعال الإدارة البلدية التي لا تملك ضوابط نظام الحزب الذي يطبق على الوزراء في الحكومة. ولذلك، فإن احتمال الانحراف الإداري والحوافز للسيطرة السياسية للبيروقراطية - كما سنرى في الحالة الأميركية - أقل في نظام ويستمنستر. يؤدي فصل السلطات إلى مشكلات في الضبط السياسي، كما أن المؤسسات التي تطبق ترتيبات الضبط السياسي متجسدة في مستويات القانون الإداري كلها.

إن الأنموذج الفرنسي واسع الانتشار كما هو الحال بالنسبة إلى أنظمة الفصل بين السلطات. ويشكل هذا الأنموذج أساس الأنظمة الإدارية لكثير من القوانين المدنية ابتداء بالمكسيك وانتهاء بالفاتيكان [(575)]. وقد حدّد أنموذج دايسي القانون الإداري في بريطانيا ودول الكومنولث حتى الثمانينيات من القرن العشرين [(576)].

كان النظام البريطاني موجودًا في الولايات المتحدة في القرن العشرين (كمبدأ عدم التفويض الذي سنناقشه لاحقًا)، لكن قدوم الدولة الإدارية الحديثة متزامنة مع نظام الفصل بين السلطات غير الموجود في بريطانيا أبرز مشكلة السيطرة السياسية أمام أعين الكونغرس. إن ضبط البيروقراطية العامة مسألة سياسية. يقول دوغلاس ييتس: «إن المشكلة تكمن في ما إذا كان رئيس أو رئيس وزراء أو لجنة من الكونغرس أو مجموعة مصالح أو مدير يمتلك سيطرة كبيرة أو قليلة في عملية تعزيز أو ضبط المصالح الخاصة» [(577)].

وفي القرن التاسع عشر الذي تميز بوجود «دولة المِحاكم والأحزاب»، كانت

هذه المشكلة حميدة على نحو كبير [(578)]، وما إن بدأت الدولة الإدارية تعتمد على الخبرات الفعلية، وما إن كلفت بمهمة تنفيذ برامج اجتماعية وتنظيمية معقدة ظهرت بسرعة سياسة السيطرة البيروقراطية. وقد لخص ليونارد وايت [(579)] بكفاءة الحقبة البيروقراطية في القانون الإداري الأميركي كما يلي: في الوقت التي كانت فيها الأنظمة الإدارية الأميركية غير مركزية ومفككة وتحكم ذاتها بذاتها وتمتلك فحسب الحد الأدنى من المسؤوليات، كانت الحاجة إلى آلية متطورة للسيطرة عليها أمرًا غير معروف. كانت الإدارة ضعيفة ولم تهدد أي حريات مدنية، ولم تكن منظمة ولم تمتلك أي قوة للمقاومة. وكانت اختيارية وسريعة الاستجابة لمشاعر الأطياف المحلية.

في أوائل القرن العشرين، كانت المحاكم الاتحادية تقوم بتحديد ما إذا كانت القرارات المؤسساتية وعملية صنع السياسات لا يتم ببساطة من أجل أغراض خاصة أو حزبية؛ أهمية تمثيل المصلحة القضائية للمراجعة القضائية. وفي السبعينيات من القرن العشرين، يعتبر إبستين (Epstein) وأوهالوران (O’Halloran) أن «الهدف الأساس من القانون الإداري كان بأن يجعل المؤسسات تبدو مشروعات تعددية مفتوحة للجمهور وتخضع لمراجعة المحاكم العليا» [(580)]. ونتيجة ذلك، «كان تركيز الدراسات والبحوث في القانون الإداري على دور مجموعات المصالح والمحاكم الرقابي على السلطة البيروقراطية» [(581)].

في هذا الصدد، يقول ريتشارد ستيوارت [(582)]: «إن الأنموذج التقليدي للقانون الإداري... ينظر إلى المؤسسات كحزام ناقل لتنفيذ الأوامر التشريعية في حالات معينة تشرع التدخل في الحريات الخاصة من موظفي المؤسسة الذين لا يخضعون للسيطرة الانتخابية عبر التأكد من أن هذه التدخلات تفرضها سلطة قضائية قانونية، هي السلطة التشريعية» [(583)]. وبشأن «الحزام الناقل»، فإن «وظيفة المحكمة هي الاحتواء؛ وتوجيه المراجعة للمحافظة على المؤسسة في إطار الأوامر التي أصدرها الكونغرس» [(584)]. لقد أوضح ستيوارت [(585)] أن تحويل المؤسسات إلى «مشروعات تعددية» قد «تَحقق إلى حدّ كبير من خلال توسيع فئة المصالح التي يحق لها المطالبة بالمراجعة القضائية لعمل المؤسسة، و«توسيع مفاهيم الحرية والملكية التي جاءت استجابة للحكومة ذات النطاق الواسع». ولذلك فقد منحت مجموعات المصالح في الدولة المنظمة الفرصة للتأثير في العمليات البيروقراطية من خلال المراجعة القضائية. وتمثلت النتيجة المنطقية لهذا الأمر في الدور الرقابي الذي شاهدناه في مناقشة منازعات الإصلاح المؤسساتي.

بين هيمنة البرلمانية البريطانية ومخاوف فرنسا حول الفاعلية الإدارية، تقع السلطة الإدارية الألمانية التي تخضع لشكل قوي من أشكال مبدأ «تجاوز حدّ السلطة» الذي يرتكز على ضمانات الحقوق الدستورية ومبدأ دولة القانون (Rechtsstaatsprinzip) (مبدأ حكم القانون في المادة 20 من القانون الأساسي الألماني) ومفاده أن «أي عمل حكومي يتدخل في حقوق الأفراد يجب أن يكون قد أقِر

بقانون من البرلمان» [586]. وعلاوة على ذلك، وبموجب المادة 80 فإن أي تفويض قانوني لسلطة صنع القواعد الإدارية يجب أن يُنص عليه بصراحة ودقة. ويصف غروس [587] (Groß) ذلك بأنه «تم إلغاء أي سلطة رقابية مستقلة للإدارة. ولا يتوقع من ذلك المبدأ إلا الشؤون الداخلية للإدارة والأعمال التي تعود بالنفع مثل المساعدات المالية أو إنشاء خدمات عامة». وتنقسم المحاكم الألمانية إلى خمسة أقسام - عادية وإدارية ومالية وعمالية واجتماعية - لإيجاد خبرات تعددية لفحص القانون الألماني المفصل كما هو معروف. ويقتصر عمل المحاكم الإدارية التي تقوم بمعظم المراجعات القضائية للأعمال الإدارية على مسائل قانونية - لا علاقة لها بنوعية القرارات الإدارية - ويتمتع الألمان بحق المراجعة في القضايا كلها التي تدعي تدخل الإدارة في الحقوق [588].

للحفاظ على السلطة السيادية، فإن الرقابة القضائية الألمانية على الأعمال الإدارية قوية، بينما يتصف القانون الإداري الكندي (مثل البريطاني) بخضوعه للبرلمان من خلال دوره الضعيف اللافت. إن السيادة البرلمانية على القضاء الكندي، التي تمتد حتى لإلغاء المحاكم نفسها، تسمح بإدخال بنود مانعة في القوانين التي تحمي الأعمال الإدارية من المراجعة القضائية لنشاط تم وفقًا لهذه القوانين [589]. ومثل هذه البنود لا تحمي الإدارة من مراجعة تجاوز حدّ السلطة: «إن قرار مؤسسة خارج نطاق ولايتها القضائية لا يترك شيئًا لتلك البنود لتحميها تبعًا لعدم اتخاذ قرار قانوني» [590].

كان ظهور الاتحاد الأوروبي الدافع لوضع بعض المبادئ العامة للقانون الإداري في الأنظمة المختلفة. يذكر شوارتز [591] أن «الالتقاء» الفقهي قد تحقق عبر مبادئ متباينة. فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من أن النظام الفرنسي قد اعتبر منذ زمن بعيد أن الالتزام بتقديم أسباب لاتخاذ الإجراء الإداري معوقًا للتنفيذ الفعال للقوانين، فإن مبدأ «عدم التبرير» (principe de non-motivation) بدأ يشهد بعض المرونة [592]. ومع أن الأعمال الإدارية البريطانية كانت تلقى احترامًا ما لم يكن القرار «غير معقول جدًا بحيث لا يمكن أن تتخذه أي سلطة معقولة» (كما في قضية Associated Provincial Picture Houses, Ltd, v. Wednesbury Corp. [1948] 1KB 233)، فإن مبدأ الملاءمة المعروف في القانون الألماني - ضرورة أن تكون الإجراءات الإدارية متلائمة مع أهدافها - قد طبق تدريجًا في المحاكم البريطانية، مع أنه لا يشار إليه بصراحة [593]. وكان استخدام القانون الإداري في التغيير السياسي والاقتصادي واضحًا في هذا التحول [594].

ثالثًا: أمين المظالم وهيئة المراقبين والنيابة العامة

قد تكون مراقبة الإدارة المركزية مرتكزة على المحاكم كما هو الحال في الأنموذج الفرنسي، وقد تكون غير شكلية وترتكز على السيادة كما هو الحال أنموذجيًا في نظام أمين المظالم وجهاز الرقابة الصيني والنيابة العامة في الاتحاد السوفياتي سابقًا. ومن أكثر الأنظمة انتشارًا على إجراءات المراجعة

الإدارية المتمحورة حول الوحدة الإدارية نجد مكتب أمين المظالم وهو موظف رسمي يشتكي إليه المواطنون عندما يقع عليهم ظلم من أي جهة حكومية. وقد أنشئت وظيفة أمين المظالم في السويد وفنلندا من البرلمان. ففي السويد يشبه دور النائب العام (Justitiekanseler) دور المدعي العام في أميركا، كما أنه يشرف على الموظفين العموميين جميعهم نيابة عن الملك [595]. وقد كتب جاكوبيني [596]: «إذا كان مكتب أمين المظالم يعمل بفاعلية، فإنه يفعل ذلك من خلال نظام سياسي قائم، وليس ضده بالتأكيد». فأمين المظالم هو وكيل للضبط التشريعي للبيروقراطية - «دوريات شرطة» بلغة ماكوبنز وشوارتز [597] - يرتبط بأنظمة القانون الإداري التي ذكرناها سابقًا.

يوفر أمين المظالم الوقت والمصادر مقارنة بإجراءات المراجعة في المحاكمات بشأن النظر في الشكاوى (وخاصةً في في القضايا على مستوى العملاء)، ولهذا السبب فهو موجود في المؤسسات المعقدة. وعلى المستوى الوطني، توفر مكاتب أمين المظالم الوقت والموارد في المحاكم العامة والإدارية كما تجنب المدعين تكاليف المرافعات. وعلاوة على ذلك، فإن «وسيلة أمين المظالم الأساسية للفاعلية تكمن في إبراز حالة ظلم أو شكوى مفترضة ووضعها أمام المكتب أو الموظف المدعى عليه، وأن التهديد أو الخوف من التشهير كافٍ لإحداث تغيير» [598]. وإضافة إلى وجود أمين المظالم في السويد وفنلندا، فإنه يوجد أيضًا بقوة في الدانمارك والنرويج ونيوزيلندا ومؤسسات أخرى مشابهة في أقطار أخرى.

في نيوزيلندا، على سبيل المثال، وجد منصب أمين المظالم الذي يستمر في منصبه مدة خمس سنوات، وذلك منذ عام 1962، ويقوم بالتحقيق في إجراءات المؤسسات الحكومية على أساس الشكاوى المقدمة أو من تلقاء نفسه. وباستثناء بعض القضايا الأمنية الوطنية ومجالات محدودة أخرى حيث تكون السرية ضرورية، يستطيع أمين المظالم أن يحقق في أي إجراء إداري. ولا يتمتع أمين المظالم بسلطة على البرلمان والحكومة والوزراء وقرارات المحاكم مع أن مكتب المظالم يستطيع استجواب الحكومات المحلية [599]. إن سلطة مكتب أمين المظالم مقيدة بحيث لا يستطيع اغتصاب سلطة المراجعة القضائية عندما تكون متاحة، ولا يُقصد من المكتب أن يكون وكيلًا فعليًا للمعالجة اللاحقة للأمور. وكما يذكر غيلهورن [600] إن مهمة أمين المظالم «ليست في تنظيف الفوضى، ولكن في توفير الضمان لعدم تكرارها في المستقبل». كان النظام في نيوزيلندا أنموذجًا لتأسيس مكاتب مشابهة في نيجيريا وتنزانيا وزامبيا وكندا [601].

هناك هيئة مراقبين مع صلاحيات مشابهة تطوّر في الصين الإمبراطورية. هذا الجهاز هو دائرة المدققين الرسميين (Yu-shih) والذي هو «ببساطة أداة مصممة للتأكد من تنفيذ أوامر الإمبراطور في الصين القديمة... ولم يكن له علاقة بضمان حقوق المواطن وحسن معاملته من الدولة» [602]. وبهذا المعنى، فإن

هيئة المراقبين تختلف تمامًا عن النظرية الماركسية في النيابة العامة. فهيئة المراقبين ظاهرة آسيوية ولها أشكال متفاوتة في تايوان المعاصرة (جهاز الإشراف والتدقيق الحكومي) (Yuan Control) وبعض الدول الآسيوية الأخرى. ومع فهي تشبه [في عملها] أمين المظالم كثيرًا، فإنه لم يكن موجودًا في القانون الروماني، ولذلك لم يكن له وجود في الأنظمة المدنية الحديثة [(603)].

هناك وجهان لنظرية هيئة المراقبين. أولًا، لقد نظر إليها كطريقة لضمان صدق الحكومة في التزاماتها القانونية، وهي بذلك تشبه مبدأ «تجاوز حدّ السلطة» في بريطانيا ومبدأ «دولة القانون» في ألمانيا. ثانيًا، أوجدت هذه النظرية مذهبين للكونفوشيوسية يتعلقان بالخلاف مع إجراءات الحكومة: (1) «إذا كانت سياسات حاكم سيئة ولم تجد من يعارضها ممن حوله، فإن ضعف الشخصية هذا كاف لتدمير دولة»، و(2) «إن عدم احتجاج الشخص القريب من العرش يعني البقاء في المنصب من دون فاعلية من أجل الكسب فحسب» [(604)].

تستطيع هيئة مراقبين/دائرة مدققين رسميين تسجيل الوظائف الحكومية وتحليلها واتهام البيروقراطية بالمخالفات القانونية والخلقية والإشراف على البيروقراطية بشكل عام وإخضاع المسؤولين للمساءلة بناء على شكاوى المواطنين ويعترض على الإمبراطور في ما يخص السياسة ويوقع العقوبات البسيطة [(605)]. وكان «طبل الشكاوى» يقرع أمام القصر لإعلام الإمبراطور بوساطة مكتب الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية بوجود شكوى [(606)].

كان الدكتور سن يات سن (Sun Yat Sen) من مؤيدي نظام الرقابة. ومنذ عام 1931، طورت تايوان شكلًا من هذا النظام للرقابة سمي جهاز الإشراف والتدقيق الحكومي في تايوان (Control Yuan) والذي استقل عن سيطرة حزب كومنتانج [(607)].

وكان جهاز الإشراف والتدقيق الحكومي في تايوان منتخبًا ويقوم بدور في التعيينات الإدارية مثل مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة. ويستطيع هذا الجهاز أن يوافق ويعطل ويوجه التهم ويدقق ويقترح إجراءات تصحيحية، كما يستطيع ذلك عفوًا أو بناء على شكوى المواطنين (يستثنى من عمله الأمور الدبلوماسية والوطنية السرية). وإن الاتهام، هو مسار قضائي يجري بحق «من يهمل في واجبه أو يخالف القانون» وهو يتمّ من قبل المسؤولين ذوي المناصب العليا بمن فيهم الرئيس، ولكنه لا يستطيع مساءلة الموظفين المنتخبين كأفراد جهاز الإشراف والتدقيق الحكومي في تايوان مثلًا. أمّا اللوم أو التوبيخ، فهو إجراء إداري مشابه (من دون تدخل المحكمة عادة) للمسؤولين من ذوي المناصب الدنيا. «أما التصحيح... فلا يركز على الأفراد ولكن على إجراءات المؤسسات أو الحكومة نفسها» [(608)]. ولذلك، فإن الإجراء التصحيحي هو إجراء بسيط يشبه منازعات الإصلاح الهيكلي في الولايات المتحدة. ويوجد في تايوان أيضًا محكمة تأديبية للموظفين الحكوميين توفر منبرًا للدعاوى الفردية لاستعادة الحقوق أو التعويض نتيجة تجاوزات في إجراءات المؤسسة [(609)].

في الاتحاد السوفياتي السابق والدول الاشتراكية التابعة، كان للنيابة العامة أو لمكتب المدعي العام، في ظل مذهب «الرقابة الشاملة»، الحق في مراقبة البيروقراطية واستقبال شكاوى المواطنين والتحقيق فيها. فعندما كان يعلم بإجراء غير ملائم لإحدى المؤسسات، كانت النيابة العامة السوفياتية تواجه المؤسسة وتطلب منها إجراء تصحيح على الرغم من أنها لم تكن تملك السلطة لطلب المعالجة الفورية. فكانت سلطتها الحقيقية، كما هو الحال في مؤسسات أمين المظالم بشكل عام، تنبع من قدرتها على تعميم الخطأ ونشره، وبذلك كانت تضمن الاستقامة في السلوك الإداري في أجهزة الحكومة كلها [610]. وفي هذا الإطار، كانت في منزلة السلطة العامة الحامية لعملاء الإدارة السوفياتية، حيث وفي ضوء مركزيتها، كانت رقيبًا على استقامة الإجراءات عبر الدولة الإدارية [611].

يوجد شكل من أشكال مؤسسات أمين المظالم في معظم دول العالم. وفي الولايات المتحدة، يمارس نواب حكام الولايات هذا الدور في ولايات ألينوي وميسوري ونيويورك وكولورادو ونيومكسيكو [612]. وتوجد في كل دولة تقريبًا آلية غير رسمية لتسجيل شكاوى المواطنين ليتمّ التحقيق فيها داخليًا، وهي تغطي إجراءات المراجعة الاسترحامية بمستوياتها الأدنى.

رابعًا: التفويض

على الرغم من أن القانون الإداري يطبق على مستويات مختلفة، فإن الفقه والإجراءات وتطويرها تدور حول المشكلة الجوهرية للتفويض. متى، وضمن أي أوضاع وقيود يمكن تفويض السلطة، التي منحها الشعب للسلطة الحاكمة السيدة، وذلك لمؤسسات لا تتمتع بالأغلبية الشعبية (أو مؤسسات سيادية فرعية)؟ إن موضوع السيطرة السياسية في مناقشتنا للقانون الإداري الأميركي يؤدي إلى انفراج سريع في هذا المجال. ففي أنظمة الفصل بين السلطات، فإن السياسة تظهر بين الفروع السياسية بعد اتخاذ الخيارات السياسية.

إن التفويض المثالي - التشريع المخول، التشريع المفوض - يعني منح سلطة لمؤسسة إدارية، وبذلك تنشأ علاقة وكالة بين السلطة السيدة (على سبيل المثال البرلمان، الحاكم) بصفتها العنصر الأساس على المستوى الدستوري ووكيل إداري على مستوى الوحدة الإدارية. وقد دُرست هذه المشكلة بالتفصيل في دراسات العلوم السياسية [613]. تتصرف المحاكم في أنظمة القانون الإداري كطرف ثالث منفذ للقانون «العقد» الذي تم بين السلطة السيدة ووكيلها الإداري [614]. وبعد ذلك تتطور أنظمة القانون الإداري عندما تقوم المحاكم أو السلطات القضائية مثل مجلس الدولة بالإجابة عن أسئلة كهذه: • هل تمتلك السلطة السيدة الحق في تفويض الوظيفة المعنية لوكيلها؟

- بموجب أي أوضاع تم التفويض؟ وما هي السلطات المحددة التي تم تفويضها؟

في القانون العام، يقع هذا السؤال الأخير في قلب عملية التحقيق لتجاوز حدّ السلطة، بينما يندرج السؤال الأول في مبدأ عدم التفويض الأميركي (غير المعمول به ربما) [615]. ينص مبدأ عدم التفويض الذي يمثل مبدأ دايسي في الاجتهاد الإداري الأميركي حتى العقد الثاني من القرن العشرين، على أنه لا يجوز للكونغرس أن يفوض أي سلطة تشريعية لأن الدستور جعله جهة التشريع الوحيدة في الحكم الأميركية. وتعود بعض جذور هذا القاعدة إلى لوك (Locke) والنظام الأنكلو- الأميركي الذي يمنح السلطة المركزية الصلاحية في تدبير الشؤون الاجتماعية والاقتصادية: لا يجوز للمجلس التشريعي أن ينقل سلطة صنع القوانين إلى أي جهة أخرى، لأنه هو الذي خوله الشعب بهذه السلطة، وهذا يعني أن الذي يمتلك هذه السلطة لا يستطيع تفويضها للآخرين... فالسلطة التشريعية التي منحها الشعب بإرادة إيجابية وعبر المؤسسات، لا يمكن أن تتجاوز حدود تلك المنحة التي تقتصر على سن القوانين وليس لإيجاد المشرعين، فلا يجوز للمجلس التشريعي أن ينقل سلطته في سن القوانين وأن يضعها في أيدي آخرين [616].

يوضح مبدأ عدم التفويض ومبدأ تجاوز حدّ السلطة المدى الذي قيّد فيه الأنموذج البريطاني تطور أنظمة القانون الإداري في دول الكومنولث، حتى مرحلة الصفقة الجديدة (New Deal) في الولايات المتحدة. إن أي تطور في النظام كان يقتضي أن يولد عبر مراعاة اعتبارات أساسية لسلطة عمل المؤسسة الإدارية المعنية بالتفويض. والنظام الفرنسي بدوره يتعامل مع السلطات المفوضة، لكن ضبط سلوك المؤسسة لا يتم، من الناحية النظرية، من طريق المحاكم كطرف ثالث كما الحال في الأنموذج البريطاني. إلا أن مجلس الدولة كان محكمة عليا للقضايا الإدارية منذ عام 1878، وإن قانونه الاجتهادي يشكل العمود الفقري لنظام القانون الإداري في فرنسا. أما في أنظمة الرقابة والنيابة العامة وأمين المظالم، فإن التطبيق يتم من طريق طرف ثالث غير قضائي.

خامسًا: تطور أنظمة القانون الإداري

يشكل تطور أنظمة القانون الإداري على المستويات كافة ويحدد البيئة المؤسساتية للإدارة العامة ويُعّرِفها. وبصرف النظر عن أنموذج القانون الإداري أو حتى القانون العام أو النظام المدني الذي كان معمولًا به في بلد ما، فإن الأنظمة تتطور من خلال التغييرات في القانون الاجتهادي. ويرتبط هذا التطور بالتفاعل السياسي - المطالبة بالحقوق وتحويل اللوم - بين السلطة السيدة (على سبيل المثل التشريعية) والوحدة الإدارية، تاركين للمحاكم اتخاذ القرار حيث تكمن مسؤولية صنع السياسة في كل حالة.

في أبسط أنموذج لاختيار سياسة الحكومة، تقوم السلطة التشريعية بإنشاء سياسة من خلال سن القوانين، بينما تصنع الهيئات الإدارية السياسة من خلال أفعالها واختباراتها على مستوى الحوكمة في الوحدة الإدارية والعملاء. إن المبادرة في إيجاد سياسة تجعل المؤسسة مسؤولة إذا كانت تلك السياسة مؤذية. يسمح التفويض العام للوحدات الإدارية بارتكاب أخطاء ودفع ثمنها سياسيًا، بينما يجعل التفويض المحدد السلطة التشريعية مسؤولة. إن الخلط غير المنظم بين أساليب التفويض الموجود في الممارسة العملية يضع ممارسي القانون الإداري - في المحاكم وفي الوحدة الإدارية وفي نقابة المحامين - في عملية بناء القانون. وعلاوة على ذلك، إذا كانت السلطات التشريعية هي التي يقتضي أن تلام لكونها أوقعت الضرر على المواطنين، تصبح - المسألة دستورية، أما إذا كانت المؤسسات الإدارية هي موضع السلطة القانونية الحاسمة، فإنه يعمل بمبادئ قانون الخطأ المدني والعقد والملكية (غالبًا من خلال ضوابط دستورية وقانونية). تتطور أنظمة القانون الإداري استجابة لهذه التوترات السياسية، وينظر إلى القاضي كمنظم يتحكم في نتائج عملية المطالبة بالحقوق. وبالطبع عند عملية التفويض، فإن الحاكم يدرك الدور الضابط للمحاكم ويعتمد عليه عندما يقوم بعملية التفويض. ولذلك فإن نظريتنا الحالية نظرية استراتيجية.

يقول كار ستروم [(617)] إن الأنظمة البرلمانية والرئاسية يختلف بعضها عن بعضها الآخر من حيث مدى العلاقة المباشرة في السلطة بين الناخبين والمؤسسات الإدارية التي تصنع السياسة العامة. ففي الأنظمة البرلمانية، يأتي تسلسل السلطة من الناخبين عبر البرلمان ومن ثم إلى رئيس الوزراء وصولًا إلى الوزراء. فالنظام مباشر جدًا. في المقابل، فإن أنظمة الفصل بين السلطات توزع سيطرة الناخبين في بداية السلم الإداري. تنتقل السلطة من الناخبين إلى السلطات السياسية المنفصلة - الرئيس والغرف التشريعية - ومن ثم إلى رؤساء المؤسسات الإدارية. أما القواعد الأخرى - كما الحال بالنسبة إلى إقرار مجلس الشيوخ للتعيينات الإدارية في الولايات المتحدة - فإنها تغير التسلسل الإداري بين الفروع السياسية والتنفيذية.

في كلتا الحالين، فإن تفويض السلطة من الأعلى إلى الأسفل في الهيكلية الإدارية معزول عن الاتجاهات البيروقراطية التي تفترضها «القواعد الافتراضية» لنظام القانون الإداري. وهذا النظام يؤدي إلى التزام (قابل للتنفيذ قضائيًا ولذلك) معقول تخضع فيه بفاعلية عملية صنع السياسة الإدارية التي تقع خارج السلطة المفوضة للتدقيق، أو تنفذ فيه حدود الصلاحية الإدارية. وهذا التنفيذ يختلف عن عملية التلاعب [(618)]. إن وجود أنظمة القانون الإداري يسمح للمديرين السياسيين بتشديد أو تسهيل التدقيق في خيار السياسة الإدارية في كل عملية تفويض. ولذلك، يُعد النظام القانوني مصدرًا مؤسساتيًا للمشرعين وللمؤسسات الذين يقومون بلعبة المطالبة بالاستحقاقات، كما الحال بالنسبة

إلى قانون العقد للأطراف في ما خص أفرقاء العقد. ويتمتع هؤلاء الموظفون بسلطة للتحكم في هذه الأمور.

إن إيجاد التوازن بين هذه الديناميات السياسية معيار مرن يُحترم فيه الإجراء الإداري الذي فوضته السلطة السيدة عندما يكون التفويض محددًا بشكل يكفي في الأقل لمراجعة تجاوز حدّ السلطة. وفي الحالات التي يصعب فيها على المحاكم تفسير قصد الحاكم، فإنها تعتمد على القانون العام وعلى القانون الاجتهادي وعلى المبادئ العامة للعدالة (مثل التلاؤم) لاتخاذ القرارات. وهذا هو معيار شيفرون يو. أس. إيه ضدّ مجلس الدفاع عن الموارد الطبيعية (Chevron, USA v. NRDC) في الولايات المتحدة، أو المقاربة «البراغماتية والوظيفية» في قضية كندا ضدّ تحالف الخدمة العامة في كندا (Canada v. Public Service Alliance of Canada ([1991] 80, D.L.R. (4th) 520) كما يوجد هذا المنهج بشكل أو بآخر في كثير من الأنظمة الوطنية. وبما أن المحاكم تمارس السلطة نتيجة «لاستبدال القانون بالقبول أو الموافقة» من الأطراف المطالبة بالولاية القضائية، لذا، فإن هنالك قلقًا دائمًا حول شرعية الإجراء القضائي [(619)]. يسمح الشكل العام لهذا المعيار للمحاكم بتأسيس الشرعية على أساس «تجاوز حدّ السلطة» عندما يقوم الحاكم بتفويضات محدودة، لكن ذلك يتمّ من ناحية المفاهيم الأساسية المتعلقة بالعدالة والحيادية المتأصلة في المحاكم كمؤسسات عندما يكون قصد الحاكم غامضًا.

سادسًا: القانون الإداري والإدارة العامة الجديدة

تتطلب إصلاحات ويستمنستر التي ظهرت في الثمانينيات من القرن العشرين والتي تطورت لتصبح «الإدارة العامة الجديدة» توسعًا واحدًا في الأقل في صلاحية القانون الإداري لتصل إلى حالة المتعاقد (صاحب المشروع). يدعي هـ. وايد ماكلاوكلان [(620)] أن قيم القانون الإداري والإدارة العامة الجديدة في «حالة توتر واضح». ويظهر النزاع بين اهتمامات القانون الإداري «بالبنية التنظيمية وبالإجراءات القانونية الأصولية والقواعد والمعايير والاتساق المنتظم والأخلاق وديمومة الممارسة المؤسساتية» وافتراض الإدارة العامة الجديدة «بأن الحكومة كبيرة جدًا ومكلفة، وأن الحلول المركزية أو التي توجهها القوانين تشكل جزءًا من المشكلة». يقول بعض المعلقين إن هذه النظرة تصبح إشكالية عندما تبتعد الإدارة العامة عن حدود الهيئات الإدارية.

هناك تحدٍ واحد يواجه الحكومة. يقول ماكلاوكلان [(621)] إنه ينبغي لمحامي الحكومة «أن يقدم الاستشارة القانونية والخدمات القانونية الأخرى بشكل يترك الخيارات النهائية بيد صناع القرار البيروقراطيين أو السياسيين المسؤولين». وتابع قائلًا «في ظل الإدارة العامة القديمة، كان المحرك الرئيس يتمثل في بناء المفاهيم وكان حكم القانون يتشكل وفقًا لذلك. وفي المعنى السلبي فإن حكم القانون طبق مبدأ تجاوز حد السلطة ومنع

الممارسات العشوائية للسلطة وطبق القانون نفسه على الجميع بما في ذلك الحكومة. أما بالمعنى الإيجابي، فقد شجع التماسك المنتظم والقدرة على التنبؤ والإجراءات القانونية الأصولية [(622)]. أما في كندا وأستراليا، فقد تم تطوير برامج مدفوعة أجر الاستخدام لمكتب المحامين الحكومي، حيث تستطيع المؤسسة التي تحتاج إلى مساعدة قانونية ببساطة إلى الاستعانة بمحامين من داخل الحكومة، وهذا يعني المزيد من التحكم في العملاء.

وفي ضوء هذه الأنظمة يتساءل ماكلاوكلان [(623)]: «أين ضمانات الثبات أو استقلال الحكم؟ ومن الذي سيبحث عن ‘المؤسسة المركزية’ أو وجهة نظر الحكومة العامة»؟ إن البرامج المدفوعة أجر الاستخدام تشذب الحكومة ولكن قد تكون تكلفة ذلك عالية بالنسبة إلى التوازن داخل الحكومة. ويخلص إلى القول بأن «الضمان في عدم الانزلاق في مبدأ ‘أي شيء مقبول، والمشروعات التي يأخذ ريعها الشخص الذي يحققها’ المعمول به في مجال المقاولات، يتمثل في مبدأ الحرفية المهنية والتواصل الفعال مع العملاء حول قيمة الحكم المستقل وحكم القانون» [(624)].

من وجهة نظر متطرفة، يدعي جيري ماشو [(625)] أن الإدارة العامة الجديدة تناقض الهدف الأساس للقانون الإداري. ويقول ماشو حول المؤسسات الإدارية الاتحادية في الولايات المتحدة، إن الخطأ يبدأ بمفهوم عمل المؤسسات الإدارية. ويضيف ماشو [(626)] قائلًا: «إن الحديث عن العمل الأفضل بتكلفة أقل يسيء فهم هدف النشاط الإداري الاتحادي معظمه... إن معظم المؤسسات الاتحادية تطور معايير عامة وتقضي في قضايا معينة. فهي في عمل الحوكمة وليست في مجال تقديم الخدمات». ويتمثل الخطأ الثاني في فهم هدف القانون الإداري: «إن هدف القانون الإداري الأميركي بعيد المدى هو ضمان كون الصلاحية الإدارية منظمة ومراقبة ومتوازنة». ويتابع قائلًا: «يميل القانون الإداري الأميركي إلى افتراض وجود خطوط واضحة للسلطة، والهرمية التنظيمية والمسؤولية التي تركز على الإدارة العليا للمؤسسات» [(627)].

يخلص ماشو [(628)] إلى القول إن «الفكرة الأساسية هي أن الإصلاحات التنظيمية مصممَّة لتأخير سن القوانين وعرقلتها وذلك في أثناء عملية تعزيز المساءلة والمعقولية والعدالة الإجرائية لصناعة السياسة الإدارية». إن الكونغرس من خلال ضوابط إجرائية «مصمم على إضافة روتين بالسرعة التي يسعى بها الجهاز التنفيذي إلى التخلص منه» [(629)]. إن مزيج المتطلبات الإجرائية التي أوجدتها السلطة التشريعية التي تسعى إلى السيطرة البيروقراطية وإدارة محجمة تكون أقل قدرة على وضع قواعد وفقًا للقواعد الإجرائية الجامدة المطلوبة سيؤدي إلى موقف يصعب الدفاع عنه. وهذا

الوضع لا يصل إلى حدة نظرائه في أنظمة ويستمنستر حيث يكون الضبط السياسي أكثر مباشرة.
من الأمور العادية الأخرى ولكنها بالدرجة نفسها من الإشكالية ما يتعلق بالهوية القانونية للمتعاقدين الذين أشرنا إليهم سابقًا. ومع أن مؤسسات «الخطوات التالية» («Next Steps» agencies) البريطانية تدخل في اتفاقات خدمات مع مؤسسات الحكومة التي تكون تعاقدية في طبيعتها، فإن هذه العلاقات «لا تأخذ شكل عقود القانون الخاص لعدم وجود هوية قانونية منفصلة لكل طرف من الأطراف المتعاقدة. إن الهوية القانونية تسبق ولا يمكن أن تشتق من علامة تعاقدية» [(630)]. ولا تملك هذه المؤسسات أيضًا هوية مؤسساتية مشتقة من القانون العام، وإلا فإنها سوف تكون قادرة على التعاقد» [(631)]. وبذلك فإن هذه المؤسسات تقع خارج نطاق القانون العام والخاص في بريطانيا. يقول فريدلاند [(632)] «من الملحوظ أن يكون للسلطات العامة... سلطة أصيلة وحرية للدخول في عقود». عندما يكون أحد الأطراف كناية عن «سلطة شركات عامة» خارج نطاق الحكومة، تكون هذه السلطة مشتقة من طبيعتها كشركة، إلا أنه وفي حالة الحكومة، فقد تكون «إحدى الحقوق المكملة العائدة للتاج»، مع أن المحاكم البريطانية لم تقدم إلا توضيحًا بسيطًا بهذا الخصوص [(633)]. وفي قضية تشيرتشوورد ضد آر (Churchward v. R. (1865) L.R. 1 Q.B. 173) أشير إلى أن العقود التي تعقدها السلطة التنفيذية قابلة للتنفيذ فحسب عندما يحدد البرلمان مخصصات لها كشرط مسبق. ولكن فريدلاند [(634)] يقول: «إلى الحد الذي يعد فيه هذا التفكير صحيحًا، فهذا يعني أن أي دائرة حكومية حرة في خصخصة أداء أي من وظائفها (بمعنى إجراء عقد خارجي مع القطاع الخاص للقيام بها) من دون سلطة ممنوحة قانونًا لفعل ذلك».
إن الطبيعة التعاقدية لإصلاحات الإدارة العامة الجديدة تضع القانون الإداري في حالة من عدم التوازن مع أن ذلك لا يعد أمرًا لا يستطيع الاجتهاد «الوظيفي أو البراغماتي» التعامل معه. إن المحاكم سوف تواكب ببساطة هذه الإصلاحات إذا ما استمرت فترة طويلة في الحوكمة.

سابعًا: خلاصة

كان هدفنا في هذا الفصل تطوير بعض الفئات التحليلية لتساعدنا في فهم أفضل لأنظمة القانون الإداري الوطنية. يوجد القانون الإداري على مستويات بينية مختلفة في الحوكمة؛ بين الفروع السياسية والوحدة الإدارية، وبين المستويات الهرمية للوحدة الإدارية، وبين الوحدة الإدارية والعميل. ورأينا أن للتنوع في الأنظمة السياسية نتائج مهمة لنظام القانون الإداري الذي يمكن تنفيذه. ويعزى كون السياسة مؤثرة إلى كون أنظمة القانون الإداري موجودة لضبط عملية تفويض السلطات من السلطة السيدة إلى الوحدات الإدارية. إن الالتزام بالمحافظة على القانون الإداري قد أصبح ذا رصيد في معظم دول

العالم وذلك عبر طرف ثالث. ويتمثل هذا الطرف الثالث في كثير من الدول في المحاكم. وفي أي حال، فقد استخدمت ولا تزال تستخدم المؤسسات البرلمانية (مثل أمين المظالم) أو السلطات الحكومية المركزية (وحدة الرقابة الإدارية والنيابة العامة). وتؤدي هذه الأجهزة إلى إنتاج القانون الاجتهادي والذي يكون، بالضرورة، متفاعلًا مع الديناميات السياسية للعبة التفويض.

من الممكن أن تكون الاتجاهات الحديثة في الإدارة العامة التي تمثل الإدارة العامة الجديدة، إشكالية لهذه العملية العامة. يعمل أنواع عدة من الوكلاء - المتعاقدون الحكوميون - على تغيير مشكلة السيطرة السياسية، حتى في بريطانيا، حيث أن مبادرات الإدارة العامة الجديدة هي بين الأقوى والأكثر ديمومة في العالم. وسوف نرى أنه من الضروري أن نراجع هذه الموضوعات مرة أخرى بعد خمسة عشر عامًا لنجد على الأرجح مواد مشوقة تتعلق بالمنطق القانوني المرتبط بتحديث هذا العنصر في القانون الإداري.

المراجع

Allison, J. W. F. *A Continental Distinction in the Common Law: A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

Barber, S. A. *The Constitution and the Delegation of Congressional Power*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

Bendor, J., A. Glazer and T. A. Hammond. «Theories of Delegation.» *Annual Review of Political Science*. vol. 4 (2001), pp. 235-269.

Berle, A. «The Expansion of American Administrative Law.» *Harvard Law Review*. vol. 30 (1917), pp. 430-448.

Bertelli, A. «Strategy and Accountability: Structural Reform Litigation and Public Management.» *Public Administration Review*. vol. 64, no. 1 (2004), pp. 19-33.

________. «Governing the Quango: An Auditing and Cheating Model of Quasi-Governmental Public Authorities.» *Journal of Public Administration Research and Theory* (2005).

________. «Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constraints.» *Governance* (2006).

________ and L. E. Lynn Jr. «A Precept of Managerial Responsibility: Securing Collective Justice in Institutional Reform Litigation.» *Fordham Urban Law Journal*. vol. 29 (2001), pp. 317-386.

________ and ________. «Managerial Responsibility.» *Public Administration Review*. vol. 63, no. 3 (2003), pp. 259-268.

________ and Sven E. Feldmann. «Structural Reform Litigation: Legislative Mandates Under Remedial Bargaining.» Working Paper. Center for Economic and Business Research. Copenhagen, Denmark, 2003.

Chayes, A. «The Role of the Judge in Public Law Litigation.» *Harvard Law Review*. vol. 89 (1976), pp. 1281-1316.

Council of Europe. *The Administration and You: A Handbook*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996.

Craig, P. «Competing Models of Judicial Review.» *Public Law*. vol. 91 (1999), pp. 428-447.

Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, 1885.

Diver, C. S. «The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions.» *Virginia Law Review*. vol. 65 (1979), pp. 43-106.

Drewry, G. «Public Lawyers and Public Administrators: Prospects for an Alliance?.» *Public Administration*. vol. 64 (1986), pp. 173-188.

Epstein, D. and S. O'Halloran. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press, 1999.

Feng, L. *Administrative Law Procedures and Remedies in China*. Hong Kong: Sweet & Maxwell, 1996.

Forsyth, C. «Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine.» *Cambridge Law Journal*. vol. 55 (1996), pp. 122-148.

Freedland, M. «Government by Contract and Public Law.» *Public Law*. vol. 86 (1994), pp. 86-104.

Gellhorn, W. *Ombudsmen and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

Goodnow, Frank J. *The Principles of the Administrative Law of the United States*. New York: Putnam's, 1905.

Groß, T. «Monism(s) or Dualism(s)?: Germany.» *European Review of Public Law*. vol. 12, no. 2 (2000), pp. 585-593.

Harden, I. *The Contracting State*. Buckingham: Open University Press, 1992.

Huber, J. D. «Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies.» *European Journal of Political Research*. vol. 37 (2000), pp. 397-413.

Hucker, C. O. «Confucianism in the Chinese Censorial System,» in: D. S. Nivison and A. F. Wright, *Confucianism in Action* .(Stanford, CA: Stanford University Press, 1959)

.*The Censorial System of Ming China*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1966 .________

.Jacobini, H. B. *An Introduction to Comparative Administrative Law*. New York: Oceana, 1991

.Kelman, M. *A Guide to Critical Legal Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987

.Locke, J. *Second Treatise on Government*. 1689

Ma, H. H. «The Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State.» *Washington University Law* .*Quarterly*. no. 4 (1963), pp. 401-426

McCubbins, M., R. Noll and B. R. Weingast. «Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the .Political Control of Agencies.» *Virginia Law Review*. vol. 75 (1989), pp. 431-482

McDowell, G. L. *Equity and the Constitution: the Supreme Court, Equitable Relief and Public Policy*. Chicago: University of .Chicago Press, 1982

MacLauchlan, H. W. «Public Service Law and the New Public Management,» in: M. Taggart, *The Province of Administrative* .*Law* (Oxford: Hart Publishing, 1997)

McNollgast. «The Political Origins of the Administrative Procedure Act.» *Journal of Law Economics and Organization*. vol. .15, no. 1 (1999), pp. 180-217

Mashaw, J. L. «Reinventing Government and Regulatory Reform: Studies in the Neglect and Abuse of Administrative Law.» .*University of Pittsburgh Law Review*. vol. 57 (1996), pp. 405-422

.Morton, F. L. and R. Knopff. *The Charter Revolution and the Court Party* Peterborough. Ont.: Broadview Press, 2000

.Oliver, D. «Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial.» *Cambridge Law Journal*. vol. 57, no. 1 (1998), pp. 63-90

Palmer, E. «Resource Allocation, Welfare Rights: Mapping The Boundaries of Judicial Control in Public Administrative Law.» .*Oxford Journal of Legal Studies*. vol. 20, no. 1 (2000), pp. 63-88

Rosenbloom, D. H. *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State (1946-* .*1999)*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2001

.Scalia, A. *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*. Princeton: Princeton University Press, 1998

.Schama, S. *Citizens: A Chronicle of the French Revolution*. New York: Knopf, 1989

.Schlesinger, R. B. et al. *Comparative Law*. 6th ed. New York: Foundation Press, 1998

.Schwartze, J. «Developing Principles of European Administrative Law.» *Public Law* (1993), pp. 229-239

The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States.» *European Public Law*. vol. 4, no. 2» .________ .(1998), pp. 191-210

.Shapiro, M. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1981

Shipan, C. R. *Designing Judicial Review: Interest Groups, Congress and Communications Policy*. Ann Arbor: University of .Michigan Press, 1997

Skowronek, S. *Building a New American State: The Expansion of Administrative Capacities (1877-1920)*. New York: .Cambridge University Press, 1982

.Smith, G. B. *The Soviet Procuracy and the Supervision of Administration*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff, 1978

Smith, J. F. «Comparing Federal Judicial Review of Administrative Court Decisions in the United States and Canada.» *Temple* .*Law Review*. vol. 73, no. 2 (2000), pp. 503-596

.Sterzel, F. «Public Administration,» in: B. Bengtsson et al., *Swedish Law: A Survey* (Stockholm: Juristförlaget, 1994)

.Stewart, R. B. «The Reformation of American Administrative Law.» *Harvard Law Review*. vol. 88 (1975), pp. 1669-1813

Strøm, K. «Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.» *European Journal of Political Research*. vol. 37 .(2000), pp. 261-289

.Sunstein, C. «Interpreting Statutes in the Regulatory State.» 103 *Harvard Law Review*. vol. 405 (1989)

.Van Thiel, S. *Quangos: Trends, Causes, and Consequences*. Abingdon: Ashgate, 2001

.White, L. D. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan, 1935

.Wood, R. (ed.). *Remedial Law: When Courts Become Administrators*. Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1990

Yates, D. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, MA: .Harvard University Press, 1982

Yoo, J. C. «Who Measures the Chancellor's Foot? The Inherent Remedial Authority of the Federal Courts.» *California Law* .*Review*. vol. 84 (1996), pp. 1121-1177

(537) إن مبادئ القانون الإداري الأساسية تطبق في السياق الدولي أيضًا، ولكن لا بد من تحديد الفرق لتحقيق التماسك في العرض.

(538) هناك عرض لنظرية وضعية في ضبط الدوائر الرسمية من خلال المراجعة القضائية في كتاب شيبان:

C. R. Shipan, Designing Judicial Review: Interest Groups, Congress and Communications Policy (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997).

(539) في المقابل، فإن عبارة «القانون العام» في قاموس القانون المدني تحمل معنى أوسع بحيث تشمل المؤسسات والعمليات القانونية المتعلقة بعمل الدولة.

(540) J. D. Huber, «Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies,» European Journal of Political Research, vol. 37 (2000), pp. 397-413; K. Strøm, «Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies,» European Journal of Political Research, vol. 37 (2000), pp. 261-289.

(541) J. Schwartze, «Developing Principles of European Administrative Law,» Public Law (1993), pp. 229-239.

(542) للمهتمين من القراء، يقدم مورتون ونوف معلومات أساسية ممتازة حول ميثاق المرافعات الكندي:

F. L. Morton and R. Knopff, The Charter Revolution and the Court Party (Ontario: Broadview Press, 2000) Peterborough.

(543) كما سنرى فإن المراجعة القضائية بهذا الشكل هي التي شدت انتباه الرمز القانوني البريطاني أ. ف. دايسي:

A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (London, 1885).

(544) P. Craig, «Competing Models of Judicial Review,» Public Law, vol. 91 (1999), pp. 428.

(545) Ibid., p. 429.

(546) J. Schwartze, «The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States,» European Public Law, vol. 4, no. 2 (1998), p. 192.

(547) على الرغم من الفخاخ التفسيرية التي ذكرها علماء الفقه ما بعد الحداثويين، ينظر:

M. Kelman, A Guide to Critical Legal Studies (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987).

يقدم سن ستاين مناقشة أنموذجية لدور تفسير القانون في الدولة الإدارية الأميركية:

C. Sunstein, «Interpreting Statutes in the Regulatory State,» 103 Harvard Law Review, vol. 405 (1989).

(548) P. Craig, «Competing Models,» p. 429; D. Oliver, «Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial,» Cambridge Law Journal, vol. 57, no. 1 (1998), pp. 63-90.

(549) ينظر:

A. Scalia, A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law (Princeton: Princeton University Press, 1998).

(550) مع أن الولايات المتحدة أصدرت أول قانون من هذا النوع، فإن الدول التي لديها قانون الإجراءات الإدارية تتضمن أستراليا والنمسا وألمانيا وهولندا وسويسرا والسويد والأرجنتين وجورجيا وكوريا ولاتفيا وبولندا وسلوفينيا وتايوان. ينظر:

Council of Europe, The Administration and You: A Handbook (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996).

(551) يقدم روزنبلوم (Rosenbloom) محاسبة يجريها متخصص في الإدارة العامة عن أثر قانون الإجراءات الإدارية على الدولة الإدارية الأميركية. ويقدم ماكنولغاست وجهة نظر تمثل النظرية السياسية الوضعي:

McNollgast, «The Political Origins of the Administrative Procedure Act,» Journal of Law Economics and Organization, vol. 15, no. 1 (1999), pp. 180-217.

(552) F. Sterzel, «Public Administration,» in: B. Bengtsson et al., Swedish Law: A Survey (Stockholm: Juristförlaget, 1994), p. 549.

(553) ينظر:

A. Chayes, «The Role of the Judge in Public Law Litigation,» Harvard Law Review, vol. 89 (1976), pp. 1281-1316.

(554) A. Bertelli, «Strategy and Accountability: Structural Reform Litigation and Public Management,» Public Administration Review, vol. 64, no. 1 (2004), pp. 19-33; A. Bertelli and Sven E. Feldmann, «Structural Reform Litigation: Legislative Mandates Under Remedial Bargaining,» Working Paper at the Center for Economic and Business Research, Copenhagen, Denmark, 2003.

(555) G. L. McDowell, Equity and the Constitution: The Supreme Court, Equitable Relief and Public Policy (Chicago: University of Chicago Press, 1982); J. C. Yoo, «Who Measures the Chancellor's Foot? The Inherent Remedial Authority of the Federal Courts,» California Law Review, vol. 84 (1996), pp. 1121-1177.

(556) R. Wood (ed.), Remedial Law: When Courts Become Administrators (Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1990), pp. 36-37.

(557) Ibid., p. 36.

(558) لمناقشة أثر هذا النوع من النزاعات على معايير المسؤولية والمساءلة في الإدارة العامة، ينظر:

Bertelli, «Strategy and Accountability»; A. Bertelli and L. E. Lynn Jr., «A Precept of Managerial Responsibility: Securing Collective Justice in Institutional Reform Litigation,» Fordham Urban Law Journal, vol. 29 (2001), pp. 317-386; A. Bertelli and L. E. Lynn Jr., «Managerial Responsibility,» Public Administration Review, vol. 63, no. 3 (2003), pp. 259-268; Bertelli, «Strategy and Accountability».

(559) E. Palmer, «Resource Allocation, Welfare Rights: Mapping The Boundaries of Judicial Control in Public Administrative Law,» Oxford Journal of Legal Studies, vol. 20, no. 1 (2000), pp. 63-88.

(560) Morton and Knopff, The Charter Revolution.

(561) G. Drewry, «Public Lawyers and Public Administrators: Prospects for an Alliance?,» Public Administration, vol. 64 (1986), p. 174.

(562) Schwartze, «The Convergence».

(563) R. B. Schlesinger et al., Comparative Law, 6th ed. (New York: Foundation Press, 1998), p. 274.

(564) غالبًا ما تستطيع أجهزة التشريع، وحتى الإدارة نفسها، اختيار القواعد الافتراضية للعمل الإداري. ومن الأمثلة الواضحة لذلك الإنشاء التشريعي لمنظمات شبه مستقلة ومنظمات غير حكومية لتنفيذ السياسة. فعلى سبيل المثال، وفقًا للمادة 1 من الكتاب II من القانون المدني الهولندي، تتمتع فحسب المنظمة غير الحكومية بشخصية اعتبارية - وهذا اعتراف بأنها، كما هو الحال بالنسبة إلى الشخص، يمكن أن تكون موضوع محاكمة - إذا كان نظامها الداخلي المعمول به يسمح بذلك. وبخلاف ذلك، ووفقًا لمهمتها، تعد المنظمة غير الحكومية جزءًا من الإدارة. وللمزيد من المعلومات حول المنظمات غير الحكومية في هولندا يمكن الرجوع إلى: S. Van Thiel, Quangos: Trends, Causes, and Consequences (Abingdon: Ashgate, 2001),

يفحص برتيللي الحوافز التي تواجهها الهيئات التشريعية عند تفويض الصلاحيات إلى شبه المنظمات غير الحكومية. ينظر:

A. Bertelli, «Governing the Quango: An Auditing and Cheating Model of Quasi-Governmental Public Authorities,» Journal of Public Administration Research and Theory (2005); A. Bertelli, «Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constraints,» Governance (2006).

(565) Schlesinger et al., Comparative, p. 540; S. Schama, Citizens: A Chronicle of the French Revolution (New York: Knopf, 1989).

(566) Schlesinger et al., Comparative, p. 541.

(567) M. McCubbins, R. Noll and B. R. Weingast, «Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies,» Virginia Law Review, vol. 75 (1989), pp. 431-482.

(568) Schlesinger et al., Comparative, p. 543.

(569) Ibid., p. 276.

(570) Dicey, Introduction to the Study.

(571) Ibid., pp. 215-216.

(572) J. W. F. Allison, A Continental Distinction in the Common Law: A Historical and Comparative Perspective on English Public Law (Oxford: Clarendon Press, 1996).

(573) Ibid., p. 19.

(574) على سبيل المثال:

Huber, «Delegation».

(575) Schlesinger et al., Comparative, p. 541.

(576) Ibid., p. 277.

(577) D. Yates, Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982), p. 151.

(578) S. Skowronek, Building a New American State: The Expansion of Administrative Capacities (1877-1920) (New York: Cambridge University Press, 1982).

(579) L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Macmillan, 1935), p. 418.

(580) D. Epstein and S. O’Halloran, Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers (New York: Cambridge University Press, 1999), p. 21.

(581) Ibid., p. 21.

(582) R. B. Stewart, «The Reformation of American Administrative Law,» Harvard Law Review, vol. 88 (1975), p. 1675.

(583) ينظر على سبيل المثال:

Frank J. Goodnow, The Principles of the Administrative Law of the United States (New York: Putnam’s, 1905); A. Berle, «The Expansion of American Administrative Law,» Harvard Law Review, vol. 30 (1917), pp. 430-448.

(584) Stewart, «The Reformation,» p. 1675.

.Ibid., p. 1723 (585)

T. Groß, «Monism(s) or Dualism(s)?: Germany,» European Review of (586)
.Public Law, vol. 12, no. 2 (2000), pp. 587

.Ibid (587)

.Ibid., pp. 589-590 (588)

J. F. Smith, «Comparing Federal Judicial Review of Administrative (589)
Court Decisions in the United States and Canada,» Temple Law Review,
.vol. 73, no. 2 (2000), p. 560

.Ibid., p. 561 (590)

.«Schwartze, «Developing (591)

.Ibid., p. 198 (592)

.Ibid., p. 195 (593)

(594) يمثل القانون الإداري الصيني حالة دراسية مشوقة. فقد كانت إصلاحات دنغ شياو بينغ (Deng Xiaoping) الاقتصادية في السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين الدافع لتطوير القانون الإداري. ومع انتشار قانون المنازعات الإدارية في عام 1989، أصبح بوسع المواطنين (كما المصالح متعددة الجنسيات في الاقتصاد الصيني الجديد) رفع قضايا ضد الإدارة مع وجود حماية إجرائي:

L. Feng, Administrative Law Procedures and Remedies in China (Hong
.Kong: Sweet & Maxwell, 1996)

H. B. Jacobini, An Introduction to Comparative Administrative Law (595)
.(New York: Oceana, 1991), p. 199

.Ibid., p. 197 (596)

.«McCubbins, Noll and Weingast, «Structure and Process (597)

.Jacobini, An Introduction to, p. 198 (598)

.Ibid., p. 203 (599)

W. Gellhorn, Ombudsmen and Others: Citizen’s Protectors in Nine (600)
.Countries (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996), p. 103

.Jacobini, An Introduction to, p. 204 (601)

.Ibid., p. 12-13 (602)

C. O. Hucker, The Censorial System of Ming China (Stanford, CA: (603)
.Stanford University Press, 1966)

C. O. Hucker, «Confucianism in the Chinese Censorial System,» in: (604)
D. S. Nivison and A. F. Wright, Confucianism in Action (Stanford, CA:
.Stanford University Press, 1959), p. 193

.Hucker, The Censorial, pp. 2-3 (605)

.Ibid., pp. 99-100 (606)

(607) H. H. Ma, «The Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State,» Washington University Law Quarterly, no. 4 (1963), pp. 401-426.

(608) Jacobini, An Introduction to, p. 184.

(609) Ibid., p. 185.

(610) G. B. Smith, The Soviet Procuracy and the Supervision of Administration (Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff, 1978).

(611) لقد استخدم هذا الأسلوب بشكل سيئ في عهد ستالين كآلية فرز لعمليات التطهير.

(612) Jacobini, An Introduction to, p. 219.

(613) يقدم بندور، غليزر وهاموند راجعة ممتازة لهذه الدراسات والبحوث:

J. Bendor, A. Glazer and T. A. Hammond, «Theories of Delegation,» Annual Review of Political Science, vol. 4 (2001), pp. 235-269.

(614) Huber, «Delegation».

(615) لمزيد من المناقشة لمبدأ تجاوز حد السلطة في بريطانيا ينظر فورسيت:

C. Forsyth, «Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine,» Cambridge Law Journal, vol. 55 (1996). pp. 122-148.

أمّا مبدأ عدم التفويض في أميركا فيناقشه باربر:

S. A. Barber, The Constitution and the Delegation of Congressional Power (Chicago: University of Chicago Press, 1975).

(616) J. Locke, Second Treatise on Government (1689), Section 14.

(617) K. Strøm, «Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies,» European Journal of Political Research, vol. 37 (2000), pp. 269.

(618) McCubbins, Noll and Weingast, «Structure and Process».

(619) M. Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (Chicago: University of Chicago Press, 1981).

(620) H. W. MacLauchlan, «Public Service Law and the New Public Management,» in: Michael Taggart, The Province of Administrative Law (Oxford: Hart Publishing, 1997), p. 118.

(621) Ibid., p. 123.

(622) Ibid.

(623) Ibid., p. 130.

(624) Ibid., p. 132.

(625) J. L. Mashaw, «Reinventing Government and Regulatory Reform: Studies in the Neglect and Abuse of Administrative Law,» University of

.Pittsburgh Law Review, vol. 57 (1996), pp. 405-422

.Ibid., pp. 412-413 (626)

.Ibid., p. 414 (627)

.Ibid., p. 420 (628)

.Ibid., p. 421 (629)

I. Harden, The Contracting State (Buckingham: Open University (630)
.Press, 1992), p. 46

.Ibid (631)

M. Freedland, «Government by Contract and Public Law,» Public (632)
.Law, vol. 86 (1994), p. 91

.Ibid (633)

.Ibid., p. 93 (634)

الفصل السابع: الإدارة العامة بوصفها أخلاقًا ...... ج. باتريك دوبل

أولًا: التحدي الدائم

أصدرت الأمم المتحدة بأغلبية ساحقة في عام 1996 شرعة دولية لموظفي القطاع العام ملحقًا لقرار الجمعية العامة بشأن إجراءات مكافحة الفساد (قرار الأمم المتحدة رقم 51/59). ونصت الشرعة على أن «المنصب العام» هو «موقع ثقة». وينبغي على الموظفين في القطاع العام القيام بواجباتهم وأعمالهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة وفقًا للقوانين أو السياسات الإدارية. لا يتجاوز نص الشرعة ألف كلمة وهي تنص على «أنه ينبغي على الموظفين العموميين أن يكونوا مهتمين وعادلين وغير متحيزين في أداء اعمالهم». وتمنع الشرعة الموظفين من تقديم «معاملة تفضيلية غير قانونية» ومن «التمييز غير الملائم ضد أي مجموعة أو فرد، أو أي من أشكال إساءة استعمال القوة أو السلطة المنوطة بهم» [(635)].

تمثل الشرعة إجماعًا ملحوظًا بشأن القيم الإدارية الأساسية التي تقع في جوهر الإدارة العامة والإدارة الحكومية [(636)]. وتذكرنا خلاصة الشرعة أن الإدارة العامة نشاط يرتكز على القيم ذات الأسس الخلقية العميقة. تتضمن خلقيات الإدارة العامة المبادئ والقيم التي من خلالها يستطيع المديرون العامون أن يقرروا ما الصح وما الخطأ، والسمات التي نحتاج إليها للمحافظة على القرار والعمل. ومع أن البنية الدقيقة للالتزامات ووزن القيم يختلف باختلاف الأنظمة السياسية والزمن، فإنه ينبغي على الأنظمة كلها أن تحل بعض المشكلات الأساسية [(637)]. أولًا، تحتاج الأنظمة إلى مؤسسات وأفكار لإعطاء شرعية لحكمها. ثانيًا، تحتاج الأنظمة إلى أن تجد الأفراد الذين يمتلكون المهارات والصدقية لتحقيق أهداف النظام بكفاءة وتدربهم. ثالثًا، تكافح الأنظمة والمجتمعات لإنشاء مؤسسات تخدم المصلحة العامة ولا تستغل سلطاتها لمصالحها الخاصة أو للاستبداد بالسكان.

تقع الإدارة العامة والإدارة الحكومية في مركز العمل الحكومي لأن النشاط الذي يخدم المجتمع ويوفر السلع العامة يتطلب ثباتًا في أوضاع الاضطراب. يتضمن هذه النشاط الثابت مهارات واستثمارات مهمة. ولنضرب مثلًا بسيطًا، إذا لم يتم تجميع النفايات بانتظام، فإن نوعية الحياة والصحة العامة ستتدهور. فجمع النفايات يتطلب تنظيمًا جيدًا بين مراكز التجميع وأماكن الاستلام والمعدات والعاملين في هذا المجال على الرغم من الأوضاع السيئة.

فالإشراف يضمن تنفيذ العمل. ولا بد من مراقبة أماكن معالجة النفايات لتجنب المزيد من المشكلات الصحية. إن إنشاء الأنظمة والمحافظة على ديمومتها لتحقيق الأهداف العامة يصبح مهمة لا نهاية لها في الإدارة العامة [(638)].

إن الهدف الخلقي هو الذي يبرر وجود الإدارة العامة والإدارة الحكومية؛ فهما اللذان يوفران الأوضاع السياسية والمؤسساتية الضرورية لحياة الإنسان وازدهاره وممارسته الفضيلة والتميز. ومن المثير أن معظم الأشكال التاريخية للبيروقراطية والحكومة تؤكد، على المستوى البلاغي، المسؤوليات الخلقية للمديرين بأن يقوموا بإنصاف بخدمة «جميع» المواطنين في الدولة وبشكل كفوء. إن تقديم الخدمات العامة مثل الخدمات الصحية والدفاع يفيد المواطنين جميعًا. لذا لم يكن مصادفةً الإجماع على «شرعة الأمم المتحدة الدولية للموظفين العموميين» (*United Nations International Code of Officials*).

يناقش هذا الفصل القيم الخلقية والسمات التي يجب أن يتمتع بها المديرون الإداريون والمديرون التنفيذيون للقيام بواجباتهم في الديمقراطيات الليبرالية. ويحلل أصنافًا تطرح داخل الديمقراطية الليبرالية توترات بين قيم الديمقراطية الليبرالية والإدارة العامة. كما يركز على تشكيل إطار للسلطة باعتباره البؤرة الخلقية للإدارة العامة، ويتطرق إلى القيم العديدة الأساسية بالنسبة إلى الإدارة العامة التي يمكن حمايتها خلقيًا. وأخيرًا، يناقش دور سياسات الأخلاق لوضع القيم في جوهر عملية الإدارة العامة ومعالجة الفساد.

ثانيًا: الديمقراطية الليبرالية

تؤسس الأنظمة الديمقراطية الليبرالية مجموعة من المؤسسات المصممة لأداء الوظائف التقليدية للحكومة من طريق ضمان المنافع والخدمات العامة والمشتركة والتماسك الاجتماعي، وذلك في الوقت الذي تعتمد فيه على موافقة الشعب للحصول على شرعيتها وإرشادها. وهذا يعني منح المواطنين فرصًا كافية للمشاركة في عملية إنشاء سياسة الحكومة وإخضاع الحكومة للمساءلة من خلال الانتخابات وتنظيم الذات والضغط والسياسة غير الرسمية. وفي بعض الحالات تشجع المشاركة الشعبية لا لمجرد إخضاع الحكومة للمساءلة ولكن لزيادة قوةءالمواطنين وتطورهم السياسي باعتباره عملًا إيجابيًا [(639)].

تنبع المصادر الخلقية للديمقراطية الليبرالية من رافدين. يعزز المصدر الديمقراطي السيادة الشعبية والمشاركة كوسيلة للتعبير عن قدرة البشر على الحكم الذاتي والفضيلة المدنية ومنع الاستبداد. إن التشاور بين المواطنين لا يعزز السياسة الفضلى والدعم فحسب، بل الموطنين الفضلاء أيضًا. ومن ناحية أخرى، يؤكد التيار الليبرالي احترام حقوق الفرد وحريته بوصفه أساسًا للاعتراف بالكرامة الإنسانية. ومن الممكن أن يتجه احترام حقوق الفرد باتجاه معاكس للأبعاد المجتمعية للمشاركة الديمقراطية

والمساءلة، ولكنه أيضًا يضع حدودًا لقدرة المجتمعات على السيطرة على الأقليات والأفراد أو حرمانهم من كرامتهم ومن فرص التقدم والازدهار.
إن المصدرين الديمقراطي والليبرالي لا يثقان بالدولة الإدارية والإدارة العامة. وكما قال روسو في كتابه التأسيسي عن السيادة الشعبية، إن الحكومة تطور إرادتها الخاصة التي تختلف عن الإرادة العامة للشعب. كما أن المؤسسات الحكومية تثير مشكلة عميقة للسيادة الديمقراطية. ويكمن الحل النظري في الإبقاء على المجتمع صغيرًا وإجراء مداولات منتظمة يشارك فيها المواطنون جميعهم وضمان التناوب الثابت على المناصب بالقرعة أو بالانتخاب [(640)]. إن تقدمت دولة بانتظام، فإن خطر الحكومة على السيادة سيظهر ولن يكون هنالك إلا جهد حذر للتناوب على المناصب. تعاني معظم الديمقراطيات استمرارية الحكومة والمنصب والتخصص. وتُظْهر الأشكال الجديدة من عدم الثقة الديمقراطي طرائق للتعامل مع المعضلات. يهدف نظام المحاباة إلى السيطرة الديمقراطية عبر الإصرار على أن الولاء السياسي والاستجابة للانتخابات الأخيرة هما الشرطان المطلوبان الأساسيان لتوزيع المناصب وليس الجدارة أو التدريب أو القرابة. تُنفذ كل إدارة تغييرات عمومية في الموظفين الإداريين. ويحلل النقد النسوي أدوار الجنس والاستثناءات التي تحملها نماذج الإدارة الهرمية [(641)]. يدعي المنظرون ما بعد الحداثويون أن الحكومة تفرض خطابًا معينًا يسيطر على غيره وعلى الأصوات في النظام السياسي. ويطالب كل منهما باللامركزية في المؤسسات العامة وتقريبها ومديريها من الشعب. كما يطالبان بمحاولات فعالة لفتح الأنظمة لمزيد من الأصوات. وينبغي للمدير العام أن يسلم السلطة للمداولات الديمقراطية المحلية. ويرى منظرو الإدارة العامة الجديدة أنه ينبغي لهذه اللامركزية أن تزيد من استخدامها لآليات السوق. ويستطيعان معًا كسر الجمود وعدم الاستجابة التي تفرضها الإدارة العامة الجديدة على النماذج الهرمية. ومن الناحية المثالية، ينبغي للامركزية والأسواق أن تقدم خدمة أفضل وتعليمًا وتكيفًا أكثر فاعلية [(642)]. إن منظري ما بعد الحداثة وأنصار الحركة النسوية لا يثقون بادعاءات السلطة ذات الامتياز للإدارة العامة، كما أنهم يظهرون حساسية للحاجة إلى حكومة تهتم بتنوع المواطنين وإشراك الناس المهمشين في العملية السياسية [(643)].

يخشى التقليد الليبرالي أن يؤدي الاعتزاز والثقة بالحكومة إلى سيطرة الحكومة على الأفراد والجماعات بصورة غير عادلة. وهذا القلق لا يقتصر على تعسف الحكومة فحسب، بل يتضمن أيضًا قدرة أجهزة التشريع والديمقراطيات السيادية على استغلال حقوق الأفراد أو الجماعات وبخاصة الأقليات أو الأشخاص المنبوذين. تطالب المصادر الليبرالية بحماية حقوق الإنسان عبر الحد من نطاق الحكومة وبصورة أكبر عبر إيجاد ضمانات

دستورية وموارد سياسية ودعوات لحماية الحقوق من اعتداءات الحكومة [(644)].
يوفر الإشراف والتدقيق الانتخابي ضمانات لاحترام الدولة للحقوق ولحق التداول [(645)]. إن التقليد الليبرالي يشجع البحث عن حماية إجرائية مع المطالبة بالتشاور والشفافية. وتعمل الاتفاقات المحلية والدولية بشكل متزايد على حماية «حقوق الإنسان الراسخة» وإطلاق المطالبات المتمثلة بالسيادة الديمقراطية أو التشريعية الوطنية [(646)]. تضع الاقتراحات الليبرالية حماية الحقوق قيمةً أساسيةً للمديرين التنفيذيين بصرف النظر عن مجالاتهم. فعلى سبيل المثال، بُعيد ميلاد الاتحاد الأوروبي، فإن المادة 41 من ميثاق الحقوق الأساسية تضمن للمواطنين جميعهم «الحق في إدارة جيدة». وتنص المادة أن «لكل شخص الحق في أن يُستمع له، وله حق الوصول إلى ملفه، وأن تعالج قضاياه بنزاهة وحيادية وفي وقت معقول» [(647)].
إن حجم الحكومة الحديثة ونطاقها يفرض ضغوطًا على مصادر الشرعية للدولة الديمقراطية الليبرالية. وعلاوة على ذلك، تتطلب بعض القيم الديمقراطية والليبرالية عملًا حكوميًا لتأكيد ضمان الحقوق أو للاستماع إلى الأصوات الصامتة [(648)]. لقد ظهر ما سأسميه الحل «الكلاسيكي» للسلطة المفوضة في الأنظمة الديمقراطية الليبرالية في خلال القرن التاسع عشر. وهو يركز على أن الالتزام الخلقي للمديرين يكمن في طاعة الأنظمة والقوانين والسياسة التي يطلبها المسؤولون المنتخبون والمعيّنون في الأنظمة الديمقراطية. ولم يوضح أحد هذا الحل أكثر من ماكس فيبر حيث قال: «يكمن شرف الموظف المدني في قدرته على تنفيذ أوامر مديره بأمانة ودقة وكأن الأمر يتفق وقناعاته الخاصة... ومن دون هذا الالتزام الخلقي والانضباط الذاتي بأقصى درجة ممكنة فإن المؤسسة كلها ستنهار» [(649)].
بشيء من الحذر والتكييف، يمكن أن يلائم الحل الكلاسيكي المديرين التنفيذيين الذين يتمتعون بسلطة ديمقراطية، وذلك عبر ضمان خط من الاستمرارية من الناس إلى الانتخابات، وإلى القانون والتعيين، وإلى السلطة المؤسساتية وإلى التنفيذ. إن القَسم الذي يؤديه الموظف العام يتوسط العلاقة الخلقية ويلزم الموظف أن يصدر قراراته وأن يتصرف وفقًا للقانون والإجراءات والسياسة. يحافظ المدير الإداري والمدير التنفيذي على التزامهما الخلقي باحترام العملية الديمقراطية عبر التعبير عن آرائهم قبل القرار واحترامه بعد اتخاذه حتى لو كانا لا يتفقان مع السياسة. لقد أوجد التقليد الليبرالي في المتطلبات الإجرائية وفي حالات أخرى كثيرة الإشراف والمراقبة أو الحلول القضائية للأفراد التي حدت من ممارسة السلطة البيروقراطية وعززت الشفافية. إن الشفافية تجعل المساءلة الانتخابية أكثر واقعية وتغلق دائرة المساءلة.

ما زال هذا الأنموذج الكلاسيكي يتمتع بتأثير هائل ويوفر قوة خلقية كبيرة للمديرين الذين يسعون للتميز المهني وتقديم خدمات نزيهة ومحايدة للمواطنين. ويمثل هذا الأنموذج هوية خلقية ملزمة للمديرين الإداريين تتجاوز روابط الأسرة والإثنية والجنس والعرق والدين. يقدم المديرون خدمة أو استشارة للمواطنين والموظفين جميعهم بعدل وكفاءة، ويطلب من الموظفين أن يمثلوا المؤسسة وأن يروجوا لها على قاعدة مصلحتها وكفاءتها، وليس على قاعدة الانتماء. إن التطور الحديث للأنموذج الكلاسيكي يقبل أن تكون الإدارة العامة موجودة في نظام للمساءلة مرتبط بالقانون وبالضمانات الدستورية وبالإشراف والهرمية. وهو يسعى لدمج أبعاد وطنية أو دولية طويلة الأمد في عملية الإدارة. ويوفر استمرارية وقيمة عامة للخدمات العادلة المحايدة، كما أجبر على العمل بقوة لبناء سياسات شاملة لشؤون الموظفين تستجيب للجنس وأي أمور أخرى تتعلق بإشكاليات التعددية. ويسعى الأنموذج إلى إيجاد أنظمة تشاورية قوية لدعم النظام التشريعي [(650)]. وتتجلى القوة الخلقية المستمرة لهذا الأنموذج عندما تنص الشرعة الدولية للأمم المتحدة المتعلقة بالخلقيات المهنية لموظفي القطاع العام في الفقرة الأولى منها بأن الولاء النهائي للموظفين في القطاع العام هو «للمصلحة العامة لبلدهم المعبر عنها من خلال المؤسسات الديمقراطية الحكومية» (قرار الأمم المتحدة رقم 51/59).

ثالثًا: تحدي الاستنسابية

تؤدي الأفعال الخلقية في الإدارة العامة لعبتها في ظل الاستنسابية أو حرية التصرف. يتضمن القرار الاستنسابي بعدًا معرفيًا لتأطير موقف وتحديد أهميته. يتطور الإطار من التدريب والخبرة وهو يمكّن المهنيين من التكيف مع التحديات الفريدة بالطريقة المنسجمة مع المعايير والمشاركة المبدعة [(651)]. تختلف الاستنسابية عن اتباع القواعد أو الأوامر المباشرة لأنها تنبع من حرية التصرف ضمن إطار العمل لتحقيق توازن وتوفير محتوى للمعايير في الوقت الذي تتكيف فيه مع الأوضاع الفريدة.

تقع الاستنسابية في الإدارة العامة في نقطة التقاء ثلاثة خطوط من الاعتبارات الخلقية. أولًا، إذا كانت الاستنسابية ممنوحة للمديرين، تصبح مشكلة المساءلة والربط بين الإدارة والديمقراطية الليبرالية أكثر تعقيدًا. ثانيًا، تعمل الاستنسابية على عزل المسؤولية الخلقية للمديرين والتركيز عليها. وأخيرًا، تصبح عملية تأخير وإدارة الاستنسابية الصالحة والفعالة والخاضعة للمساءلة بؤرة السياسة الخلقية والتصميم المؤسساتي.

إن فكرة وجود الاستنسابية الحتمية لدى المديرين أصبحت معترفًا بها بشكل واسع [(652)]. تصل القوانين غير واضحة وطموحة وغير محددة. وتعكس سلطتها الائتلافات التي مررتها، كما أنها توفق بين أغراض متعددة. وكثيرًا ما يقوم

المديرون الإداريون والتنفيذيون بالاستشارة في مسائل التشريع أو بكتابة مسودة تشريع ما. ويعمل المديرون العامون على موازنة الأولويات بعد إصدار التشريعات [(653)]. تتطلب القوانين تنفيذ قواعد يكتبها المديرون الإداريون أو عقود يكتبها ويشرف عليها المديرون التنفيذيون، وتنتشر الاستنسابية في الكتابة والإشراف. إن وضع القواعد الإدارية يتبع إجراءات تتضمن المشاركة والاستشارة [(654)]. يؤثر المديرون التنفيذيون في المشاركين وفي ما يقال. وغالبًا ما تتضارب القوانين بعضها مع بعضها الآخر، وقد تتطلب الأغراض المتعددة التي يتضمنها قانون توازنًا أو تنازلًا من المديرين التنفيذيين [(655)]. يؤثر المديرون التنفيذيون في القرارات المتعلقة بأولويات الموازنة، كما أنهم يستجيبون إلى خفض الموازنة أو تعديلها [(656)]. وأخيرًا، فإن القرارات على مستوى الشارع حيث يلتقي المسؤولون العامون بالمواطنين الذين ينظمونهم ويوجهونهم ويخدمونهم تتضمن الاستنسابية والمفاوضة [(657)].

إن وجود الاستنسابية يصعد التوتر بين الديمقراطية الليبرالية والإدارة العامة والإدارة الحكومية. يعتمد الحل الكلاسيكي على قدرة الناس، من خلال المسؤولين المنتخبين، على فرض متطلبات سلوكية ثابتة وواضحة. ويعني الوضوح هنا أن تضمن الطاعة والشرف، كما قال ماكس فيبر، أن يتصرف الموظفون المدنيون وفقًا لمتطلبات الديمقراطية [(658)]. إن اتساع حرية الاستنسابية يؤثر سلبيًا في الحدود الواضحة للمساءلة في الحل الكلاسيكي [(659)].

تضفي ديناميات الحياة التنظيمية المزيد من الضغط لضمان المعايير الخلقية والشخصية من المديرين التنفيذيين. تشير نظرية الخيار العام إلى إمكان أن المديرين التنفيذيين سوف تغريهم الأمور كي يصبحوا من المطالبين بزيادة الميزانية والتوسع وسوف يهتمون بزيادة سلطة المؤسسات أكثر من اهتمامهم بأهداف القانون والسياسة [(660)]. إن تشتيت الأهداف يفسد توزيع الموارد ويوجد مقاومة للتغيير تدعمها المثلثات الحديدية والشبكات السياسية [(661)]. إن توترات الحياة التنظيمية تضغط على الأخلاق والنزاهة والاستقلالية. كما أن الحافز المستمر للترقية والتشويه اللغوي وأثر الزملاء ومتطلبات الرؤساء وتغير المعلومات تدفع الأفراد لفصل معايير الحكم لديهم والشخصية عن العمل الرسمي. وبذلك يفقدون قدراتهم على احترام المسؤولية أو كسب المنظور الخلقي. وبالتدريج يبدأ هؤلاء الأفراد بتذويت معايير وممارسات مؤسساتهم السرية حتى لو تضمن ذلك نشاطًا غير خلقي أو غير قانوني أو مثيرًا للتساؤلات. وعندما تكون هذه الممارسات محاطة بالسرية يبدأ الانقلاب على المسؤولية الخلقية [(662)].

تعني الاستنسابية أن الموظفين المدنيين يمتلكون درجة من المسؤولية التي لا بد منها في القرارات والنتائج. ويختلف المدى الفعلي للمسؤولية في ضوء مدى تسلسل الأوامر ووجود مديرين متعددين يشاركون في إصدارها، ولكنها

تزداد بازدياد المكانة والتأثير والخبرة [663]. إن ربط الاستنسابية بالمسؤولية يتحدى تركيز الأنموذج الكلاسيكي على التزام المديرين الإداريين في التعبير عن موقفهم والامتثال للنتائج. تذكر المسؤولية المديرين التنفيذيين بمساهمتهم الفريدة في مواقفهم التي تصدر عن مهاراتهم المتميزة وشخصياتهم وطبائعهم وذكائهم [664]. إن المسؤولية تعوض عن الميل الشديد إلى الاعتماد الزائد على الضوابط التي تعوق المسؤولية الشخصية [665]. تظهر النتائج من خلال القرارات المعتمدة على الاستنسابية وتحمل المديرين مسؤوليتَهم الشخصية عن السياسة والإجراءات.

يمتلك المديرون التنفيذيون المسؤولون عددًا من الخيارات الخلقية، ابتداءً من الطاعة إلى إبداء الرأي والانسحاب والعمل للتغيير عبر الزمن أو الإعاقة أو التأخير أو نقل أخبار المؤسسة إلى الآخرين [666]. يعني هذا المدى من الخيارات الخلقية أن التبعية المهنية أو الهرمية لا تعفي الأفراد من المشاركة في سياسات غير قانونية أو مثيرة للمشكلات الخلقية [667].

إن إدراك المسؤولية الشخصية يؤكد التنازل الخلقي الأساس الذي يقدمه المديرون بشكل عام. فهم يتعهدون بالتزامات خلقية قوية للمحافظة على المساءلة الديمقراطية والخضوع للسياسات المسؤولة والمسموح بها من العمليات الديمقراطية. وهم يلتزمون بمؤسسات وسياسات غير كاملة وقد ينفذون سياسات يختلفون معها. وأحيانًا يبقى الموظفون في أعمالهم لتنفيذ السياسة بأفضل شكل ممكن ولكنهم أيضًا يعملون على تغييرها عبر الزمن. وقد ينفذون غالبًا سياسات مزعجة لإيجاد توازن مع التزامهم بسياسات أخرى أو مع المؤسسة [668]. يبدي أنصار الأنموذج الكلاسيكي قلقهم بأن تؤدي الاستنسابية إلى تقويض المساءلة والشرف، ويركزون على احترام القانون والإجراءات واحترام العملية الديمقراطية. ويُقر هذا التفسير بمدى ضيق من الاستنسابية والمبادرة [669].

إن الأهمية الرئيسة للمسؤولية والاستنسابية تزداد بالتركيز على طبيعة الإدارة الجديدة التي ترتكز على رسالة [670]. تؤكد مقترحات كثيرة للإصلاح ومدارس الإدارة الحكومية على أهمية المديرين التنفيذيين في أخذ زمام المبادرة في ضوء رسالتهم. ترتكز هكذا رسالة على مفاهيم قيمية للسلطة القانونية والوظائف العامة للمؤسسة. وعندما يعمل هؤلاء المديرون، فإنهم يعملون على ربط السلطة القانونية بأطر الحكم التي تسمح للمديرين التنفيذيين بإصدار قرارات منسجمة مع جوهر الإرادة القانونية وإرادة المحاسبة وأيضًا مع روح المبادرة ما يؤدي إلى إيجاد قيمة عامة ومصلحة للجميع. إن توجه الرسالة وزيادة الاستنسابية يجعل الأخلاق الأصيلة ضرورية للمحافظة على نزاهة الحكومة [671]. ولكن التركيز على الرسالة قد يعوض بشكل غير ملائم عن الخسارة في الإشراف والسلطة المركزية البيروقراطية [672].

تعتمد تحديات التصميم المؤسساتي التي تسببها رسالة المؤسسة والاستنسابية والأخلاق الإدارية على كيفية فهم العلاقات بين الأخلاق الفردية والقرار في المكتب العام. تؤثر نظرية الخيار العام في أشكال كثيرة من الإدارة العامة الحديثة وهي تقول إن تحدي الخلقيات الإدارية والمساءلة الديمقراطية يُختزل في مشكلة المدير - الوكيل الرئيسة. يفوض الناس سلطتهم وطموحاتهم من خلال سلسلة من الوكلاء الذي يضعون القوانين وينقحونها وينفذونها. إن الوكيل المنتخب يصبح المدير الذي يشرف على المؤسسات العامة لكي تحقق المصلحة العامة. ويعود ذلك من خلال المشاركة ومساءلة جمهور الناخبين ليؤكد التوافق بين المدير والوكيل عبر الزمن. وتكمن المشكلة في أن التسلسل الهرمي للأوامر وعدم التجانس في المعلومات والمصلحة الذاتية والرغبة في الاستقلالية تؤدي إلى اختلاف منتظم بين المديرين والوكلاء [673]. وتستعمل هذه النظرية بشكل واسع في التحليل والتصميم وتفسر كثيرًا من علل الحياة البيروقراطية. وبعض الجوانب تكون مفيدة لمدرسة الإدارة العامة الجديدة [674].

بسبب موقف النظرية المقصر تجاه المصلحة الفردية، تصبح التوصيات لتصميم المؤسسات حيث يحقق المديرون التنفيذيون فيها أداء خلقيًا عاليًا لا تدعو للتفاؤل. وتبدأ هذه المقاربة بافتراضات أدت إلى تحسين أفكار جيمس ماديسون حول ديناميات المصلحة الذاتية والاهتمامات والصراع في محاولة تحقيق مستوى ما من الفضيلة العامة [675]. وفي ضوء ذلك، تشجع هذه المقاربة على تحديد نطاق المؤسسات بوظائف واضحة من خلال التصميم والنتائج المتفق عليها وفي الوقت الذي تكون فيه استنسابية في التصرف. وبذلك سيتم دعم الإرادة الحكومية المحدودة بالرغبة في تحويل السلطات عندما لا يكون هنالك ضرورة بأن تكون مركزية. تتطلب الطريق إلى الإجراءات الخلقية إشراقًا مستمرًا على مستويات عدة بسبب افتراض الانزلاق المستمر. ويعني ذلك وجود متطلبات إجرائية مهمة لضمان سماع الأصوات ووجود الشفافية في عملية اتخاذ القرارات.

هناك تكتيك آخر للخيار العام يضع القوانين مع تحديد الأداء أو يستبدل الإدارة بلغة تعاقدية واضحة وقوية تحدد نتائج الأداء مع الحكومة أو المتعهدين. وكلتا المقاربتين تقلص الاستنسابية على مستوى معين، ولكنهما تزيدانها عندما تحددهما نتائج واضحة وتصويت عام. تركز الخلقيات على تقليص الصراع بين المصالح الذي يفسد القرار أو تتطلب إجراءات شفافة وكشفًا للحقائق، وذلك عندما تتمثل الخلقيات في تصميم المؤسسة [676]. ينبغي لاستخدام الحوافز لتحسين الأداء أن يعزز الالتزام الفعال بالأهداف ويستغل المصلحة الذاتية بطريقة إيجابية. إن تصميم المؤسسات يقلص الاهتمام في زرع المعايير ويستخدم الحكومة المحدودة ونقل السلطات والشفافية وأشكال الإشراف المتعددة والإجراءات التي تضمن الاستشارة الملائمة والمشاركة واستخدام

القوانين والعقود والنتائج الواضحة. وإذا تمت هذه الطرائق بشكل جيد فإنها ستضبط المصلحة الذاتية للمصلحة العامة وستقلص الميول المتوقعة للإفساد أو للحاجة إلى قيادة نزيهة.

هناك مفهوم آخر للتصميم الخلقي ينبع من مجموعة افتراضات مختلفة بشأن البشر. ومع اعترافنا بأثر المصلحة الذاتية، فإن هذا المفهوم يركز على قدرة الإنسان على التصرف بنزاهة اعتمادًا على وعود للتصرف وفق معايير السلوك والحساب. ويعتمد هذا المفهوم بصورة أقل على «الأجهزة» وبصورة أكبر على خلق الثقافة والقيم، وهذا ما سماه فيبر «الحافز» [(677)]. ومن الناحية النظرية، تدعي هذه المقاربة أن البشر يستطيعون الالتزام والتصرف ضمن أدوار مؤسساتية بطرائق تتجاوز المصلحة الشخصية الضيقة. يوضح الواجب والتضامن والنزاهة في نواحي القرار جوانب قوية ومستقلة قادرة على حفظ العمل وضبط المصلحة الذاتية. كما أن القيم المتأصلة والشخصية تحافظ على السلوك الملتزم بالواجب في وجه العقبات والإغراءات [(678)].

يرتكز هذا المشروع المؤسساتي على إصرار تشستر برنارد (Chester Barnard) المبدع بأن المؤسسات الجيدة تمتلك مركزًا خلقيًا [(679)]. تشير الدراسات الإمبيريقية بأن الموظفين المدنيين والمديرين يتمتعون برسالة وشخصية تحافظ على ديمومة الواجب وتخلق رأسَ مالٍ اجتماعيًا. وتمكنهم هذه المزايا من التصرف بطرائق مسؤولة وفعالة، كما أنها تزيل التوتر بين المسؤولية الخلقية الشخصية والاستجابة الديمقراطية [(680)]. إن الدور المستقل للالتزام والقيم يُحسّن أداء المنظمات الخاصة وغير الربحية [(681)]. إن الالتزام بتعليمات المكتب العام يعزز الهوية للمديرين ويمكنهم من التصرف بمرونة ضمن التزامات المكتب. إن المقاربة القائمة على النزاهة تمكن البشر من التغلب على الانحيازات والمصالح الذاتية قصيرة الأمد لمصلحة التزامات الدور الذي يقومون به. ويظهر ذلك على شكل منظومة قيم أو تقليد قيمي وشخصي متأصل في الموظفين المدنيين. تتخذ المزايا الخلقية الاجتماعية منحى للمحافظة على ديمومتها بشكل ذاتي، غير أنه على الرغم من أن ذلك غير كاف للتغلب على الضغوط كلها على الأداء الخلقي العالي، فإنه يوفر دعمًا قويًا لاتخاذ القرار والتنفيذ [(682)].

إن التصميم يضع الثقافة في مركز الإدارة [(683)]. يسعى التصميم الإداري والمؤسساتي إلى تحقيق ما يسميه بيتر سنج [(684)] «الالتزام» وليس «الإذعان». تتضافر الضغوط النفسية والاجتماعية والرموز والطقوس والتضامن لدعم المعايير وتعزيز الأداء والقرار. وهذا يركز على مركزية الثقافة والمعايير الرسمية وغير الرسمية في التصميم والإدارة. ويبدأ ذلك بوضوح القيم والوعي بالشخصية المطلوبة للمحافظة على معايير عالية. إن الالتزام القيادي القوي والتصميم والتدريب ينبع من الأسس. وتركز الرسالة أو خلقيات المهنة على المبادئ والشخصية لتشكيل القرار بدلًا من المحظورات المفصلة. وتعمل

الثقافة والقيادة في المحافظة على حرية التصرف الخلقية والممارسات والمعايير. كما أن التدريب والتفاعل الاجتماعي مع التركيز الخاص على التأثير في الثقافات غير الرسمية يعمل على تركيز الحياة الإدارية. ويتطلب التصميم أجورًا جيدة ومنافع أخرى لتجعل النزاهة العامة متلائمة مع الالتزامات للأسرة.
ويعتمد التصميم على بروز الثقة بما هي صفة أساسية للإدارة العامة، ولكنه أيضًا يمكِّن المديرين التنفيذيين معالجةَ تعدد الهُويات في المؤسسات العامة بطرائق تسمح بالتضامن والثقة بين الهويات المختلفة [685]. وتخلق الثقافة حدودًا مؤسساتية وتقدم الدعم والمعايير والأطر للمديرين لتفعيل دور البيئة السياسية والخارجية.
لا تستطيع أي استراتيجية تصميم إدامة الأداء الخلقي وحدها. على الرغم من أنه يبدو أن أنصار هذه الفكرة يقترحون أحيانًا أن الطرائق يستثني بعضُها الآخر، فإن ذلك مجرد افتراضات نظرية أكثر منها حقيقة. إن أكثر طرائق التصميم تطورًا تنسج الأخلاق في المؤسسة من خلال التوفيق بينها وبين الحوافز في التوظيف والتقويم والترقية حيث يعزز النزاهة والكفاءة بعضهما بعضًا. وتتطلب الطريقة الموحدة أن تؤخذ القضايا الخلقية بمنتهى الجدية وأن تناقش في الاجتماعات والمشاورات والثقافة، ويجب أن تسيطر على التوظيف وإنهاء الخدمة وعلى تقويم الأداء وينبغي أن تنسجم مع الحوافز [686].

رابعًا: ماذا ينبغي أن تقدمه القيم للإدارة العامة؟

تعد قوة الحكومة الفريدة والدائمة لاستخدام الإكراه وتوليد الدخل وتوفير ضمانات أمان للقيم التي يتمتع بها المديرون أمرًا يستحق الاهتمام. إن واقعية استنسابية ومركزية الرسالة في الإدارة العامة تعزز أهمية الأخلاق - الطبع الشخصي ومعايير الصواب والخطأ - بالنسبة إلى المديرين التنفيذيين. إن أهمية الأخلاق تزداد كلما ازداد تمزق العلاقة بين الموظفين المهنيين ووكلاء المساءلة المنتخبين والمعينين [687]. إن الحاجة إلى إعادة الانتخابات وإلى معايير أكثر تساهلًا للقادة السياسيين المنتخبين يعقد هذه العلاقات [688]. ويصبح ذلك مسألة مثيرة جدًا إذا كان العالم يتجه نحو «حوكمة» واحدة، إذ يصبح حينئذ مدى الاستنسابية واتخاذ القرار أكثر اتساعًا. في عالم الحوكمة، إن حقيقة القيود على الموارد والمشكلات بين السلطات والعلاقات المتداخلة تزيد نطاق حرية القرار لدى المديرين. إن توزيع المسؤوليات على عدد من المؤسسات، يفرض حاجة ملحة على المديرين في القيادة في منطقة تقاطع قطاعات عدة من دون إرشادات قانونية واضحة [689]. وهذا يعني أن على المديرين أن يعملوا في المناطق الحدودية لبناء الشراكات وتفسير الأنظمة والقوانين المعقدة ومناقشة النتائج المستمرة. ويغدو السؤال الذي يطرح نفسه هو: ما هي المعايير والمزايا التي يجب أن تشكل القرار والعمل عند المديرين التنفيذيين؟
هناك عدد من المطالب لمعايير المديرين العامين وشخصيتهم، وأوضحها

يناقش ماذا يعني تولي «الثقة» العامة أو أن يكون شخص ما «مدير الشؤون العامة» كما ينص نظام الأمم المتحدة. وهناك أمور أخرى تنتج من القيم الصريحة المتأصلة في تقاليد الديمقراطية والليبرالية. وأخيرًا هناك عدد من الإجابات التي توازن بين المسؤولية الشخصية والقيم ضمن استنسابية مسؤولة قانونيًا.

إن المسؤولية الناتجة من الثقة العامة أو الأمانة تذكرنا بحقيقة كون المؤسسات العامة موجودة عبر الزمن. فهي موجودة أو مسؤولياتها موجودة قبل وجود المديرين الأفراد وممارستهم المسؤوليات، وستبقى هذه المسؤوليات بعد خروج الأفراد منها. وهذا يعني أن المديرين التنفيذيين يشغلون مناصبهم بوصفها مهمات موقتة لحمايتها وتنفيذها وتسليمها للآخرين.

إن المسؤولية عن المنفعة العامة أو الأمانات العامة تولد التزامات فريدة. أولًا، توفر الوصاية إطارًا بعيد المدى وتطلب من المديرين التنفيذيين والإداريين الاهتمام بالآثار بعيدة الأمد بطرائق لا تمتلك المؤسسات الخاصة أي حوافز لها. ثانيًا، إن مسؤولية تسليم المسؤولية تكلف المؤسسات العامة نفقات خاصة بهدف حفظ سجلات دقيقة وتاريخ للمساءلة وضمان أن كل من يستلم المسؤولية لاحقًا يعرف مسؤولياته الفنية والتاريخية. تمتلك الحكومة «كمًّا هائلًا من المعرفة والخبرة» والذي ينتج من «الزيادة البطيئة والتراكم» [(690)]. ثالثًا، تعتمد قدرة المؤسسات على العمل من خلال المحافظة على الالتزامات الملائمة للكفاءة والصدقية. هناك مسؤولية كبيرة على المديرين للعناية بالمؤسسة نفسها وبناء قدرة ذات كفاءة، وكذلك تأمين شرعية المؤسسة والنظام. وتظل نزاهة الإجراءات والقدرة والشرعية من المسؤوليات الرئيسة للمؤسسة [(691)]. رابعًا، تتطلب الوصاية والأمانة العامة تركيزًا على الأمور العامة المشتركة في المجتمع. إن المطالبة بالتركيز على العام يعني التنبه للشمولية وتمثيلًا لوجهات النظر كلها وقطاعات المجتمع كلها. وهذا يضع التزامات خاصة على المؤسسات العامة ويشتمل على الجماعات المهمشة. وينبغي للمديرين أن يعملوا على منع أي مجموعة من السيطرة من أجل أهدافها الخاصة. وحتى في عالم الحوكمة، تمتلك المؤسسات العامة التزامات فريدة لإدخال وجهات نظر طويلة الأمد، وحفظ سجلات قوية، وبناء قدرة وشرعية المؤسسات العامة، واحتواء القطاعات كلها، وتشجيع المشاورات خارج نطاق المصالح الخاصة [(692)].

إن التيارين الديمقراطي والليبرالي يشكلان قيم الإدارة العامة، وكلاهما يشتركان في الشفافية في نشاط الحكومة وفي المطالبة بمساءلة قوية. كما أنهما يعتقدان بأن المساءلة تتطلب مشاركة كبيرة حيث كان ذلك ممكنًا ومشاركة شاملة حيث لا يمنع الأفراد أو الجماعات من التصويت أو من الإجراءات القانونية. وبينما يتطلب الاتجاهان شمولية وتفاعلًا ومساءلة، فإن

التقليد الليبرالي يفرض التزامات قوية لاحترام الحقوق والإجراءات القانونية ضد استبداد الأغلبية أو يفرض طريقة النتائج البحت.
إن الإصرار على المسؤولية الشخصية للموظفين في القطاع العام أدت إلى حركة تسعى إلى إدخال التفكير الخلقي المستقل في ظل الاستنسابية. فقد شُجع المديرون التنفيذيون على استعمال نظرية خلقية للخروج من لغزهم. لقد وفرت النصوص والتدريب أطرًا خلقية متعددة لتوفير وجهة نظر [693]. إن هذه المقاربة تنظر إلى مسؤولية المديرين الشخصية نظرة جادة، ولكنها تتعثر في ضمان بقاء الحكم الشخصي منسجمًا مع الوعد بالالتزام بالقوانين والإجراءات والنتائج الشرعية للعملية الديمقراطية. فقد يكون من السهل جدًا للشخص الخلقي إدخال قيمه الخاصة لإرشاد المنصب الحكومي واغتصاب القيم الموجودة في القانون والإجراءات والدستور.
تقدم مدرسة الإدارة العامة الجديدة أولويات للقيم. فهي تركز على إمكان توسيع حرية التصرف لإطلاق المبادرات الكامنة وإمكانات القيم في الحكومة. إن تراجع الثقة والموارد تجعل من الكفاءة حافزًا قويًا للقيم. ويمتلك المديرون التنفيذيون التزامات لزيادة القيمة العامة والمصلحة العامة اللتين يمكن الحصول عليهما من مصادر محدودة. وقد يؤدي دافع الكفاءة إلى استعمال جيد للمتعهدين من القطاع الخاص بحيث تتركز المساءلة من خلال العقود. إن تطوير قوة اتخاذ القرار إلى المستوى المحلي يسمح بالمزيد من التفاعل والتجريب البعيد من المتطلبات القانونية المركزية. وتركز الإدارة العامة الجديدة على النتائج بوصفها أداة لضمان المساءلة. إن المخرجات تجبر المديرين التنفيذيين على التفكير الجاد في حقيقة رسالتهم وتوفر الحوافز للعمل المباشر بطرائق مرغوب فيها [694]. لقد أثرت الإدارة العامة الجديدة في المملكة المتحدة وأستراليا والولايات المتحدة وعلى نطاق واسع في نيوزيلندا. أما الدول الأخرى فقد تباطأت في تقبل مبادئ الإدارة العامة الجديدة. وفي أي حال، وعلى الرغم من تركيزها على المبادرة لتحقيق المصلحة العامة في سياق يرتكز على رسالة معينة، فإن الفاعلية من خلال التعاقد وتحويل السلطة أثرت كثيرًا في قيم الإدارة العامة. كما أنها أدت إلى توجيه نقد لها، حيث إن التركيز الضيق على الفاعلية والنتائج يقضي على التزامات الوكلاء البعيدة الأمد تجاه القدرة المؤسساتية والسجلات والذاكرة العامة والأمانة العامة التي تعد الفاعلية جانبًا واحدًا منها [695]. ويمكن للتركيز الذي يعتمد على النتائج أن يحل محل الأهداف المرتكزة على العملية التي تحترم الحقوق والصوت أو تدفع الإنتاج إلى حدّ إقصاء المساواة [696]. ويقترح آخرون أن التركيز التجاري يقوض الشفافية واحترام القانون والإجراءات القانونية والتضامن المؤسساتي [697]. فبينما تستمر الحوارات، بغض النظر عن الاختلاف في أولوياتها، فإن ظهور البحث النشط عن المصلحة العامة وإعادة النظر في

المساءلة في عالم يرتكز على الحوكمة سيستمر في الظهور من خلال الخلقيات العامة.

إن تذكر كون القانون والإجراءات القانونية من الثوابت الخلقية للمديرين التنفيذيين أمر مهم جدًا. فمن دون هذه الثوابت تصبح حرية التصرف عملًا اعتباطيًا باسم الحكومة [(698)]. يضع الأنموذج الكلاسيكي للإدارة والمساءلة احترام القانون والعملية الديمقراطية في جوهر القيم. إن العمل الذي يوجهه ويحدده القانون والإجراءات سيبقى العلامة الثابتة لخلقيات الإدارة العامة [(699)].

إن الأهمية الأساسية للقانون والاستجابة لسلم المساءلة مع المسؤولين المنتخبين والمعينين تربط القيم والفضائل المتمثلة في الضمير والكفاءة والنصيحة الصادقة والقيام بالواجب بالقانون والسلطة. ومن الممكن أن يؤدي الأنموذج الخلقي الكلاسيكي إلى إيجاد خلقيات سلبية، وحالة من الكسل، والعمل غير المسؤول، والطاعة المرضية أو الشلل. ومن الطرائق الممكنة للمواءمة بين الأنموذج الكلاسيكي وحرية التصرف الواسعة نجد الطريقة التي ترتكز على أصول الإدارة الحكومية في القانون وفي المبادئ والعمليات الدستورية الأعمق. وهذا الأمر يضع المسؤوليات الخلقية في الدور الرسمي، ولكنه يسمح بمدى كبير من المبادرة والمسؤولية [(700)]. تدعي نظرية جون رور (John Rohr) في قيم النظام أن الاستنسابية يجب أن تخضع لقيم دستورية أساسية. وتوفر البدائل المتعددة لهذه النظرية طريقة لإعادة توحيد الاستنسابية مع الالتزام بالقانون والإجراءات والمساءلة المؤسساتية [(701)]. إن الاستعمال المتزايد للمراجعة الدستورية في الدول نفسها وعلى المستوى الدولي يعطي هذا الأنموذج وزنًا أكبر [(702)].

قامت مدرسة مينوبروك (Minnowbrook School) وبعدها مدرسة إعادة التأسيس في الإدارة الحكومية (Refounding School of Public Administration) في الولايات المتحدة بتوسيع المدى الخلقي لحرية التصرف. وقد دعمت مدرسة مينوبروك الإدارة العامة والإدارة الحكومية بمفهوم المسؤولية وذلك بغية ضمان متطلبات العدالة والمساواة في الإدارة وصنع السياسات. وكثيرًا ما أنكرت الأنظمة الديمقراطية الحقيقية حق الجماعات في التصويت والمشاركة أو الموارد الكافية للكرامة الإنسانية. وادعت مدرسة مينوبروك أن المديرين الإداريين مسؤولون عن تحقيق الأسس الخلقية للديمقراطية الليبرالية. واعتقدت بإدخال المزيد من العمليات الديمقراطية في الإدارة مع زيادة التركيز على الفرق والمشاركة والتفاعل [(703)]. أما مدرسة إعادة التأسيس فقد أكملت العديد من دعوات مدرسة مينوبروك ولكنها ركزت كثيرًا على منظور المؤسسة أو الهيئة ومتطلبات التزامات الوظيفة الإدارية للإبقاء على قدرة الحكومة المؤسسة [(704)]. وكلتا المدرستين عملتا على إثراء الحصيلة الخلقية للمديرين وقدمتا أطرًا أفضل للقرار، ولكنهما ركزتا على أهمية إدامة

المساءلة والشفافية إذا قام المديرون بدافع ذاتي بتبني المبادرات تحت اسم هذه القيم نفسها [(705)].

إن المفتاح لتحقيق المواءمة بين الاستنسابية في الإدارة والأخلاق يكمن في النظر إلى القانون كعامل مساعد يعد بعمل فاعل يخضع للمساءلة، وليس قيدًا أو مشكلة كما يدعي بعض أنصار الإدارة العامة الجديدة. وهذا بدوره يجبر المديرين التنفيذيين والإداريين على تبني المسؤولية كبعد من أبعاد القيادة. إن قيمهم والتزاماتهم وشخصياتهم ومزاياهم الخاصة تدعم مسؤولياتهم الإدارية. تستطيع الإدارة العامة الجديدة التعاون مع أسس الإدارة الحكومية لتأكيد إمكان ديمومة المسؤولية القانونية والخاضعة للمساءلة بمبادرة من المديرين التنفيذيين بصفتهم قادة.

خامسًا: أجندة الأخلاق والسياسة العامة

من المحزن أن يعتبر كثير من الناس أن الأخلاق السياسية تعبر عن مفهومين متناقضين أي تناقض الأخلاق مع السياسة. فمعظم الناس لا يربطون بسهولة بين الأخلاق بالسياسة، ومع ذلك، وبالصدفة تقريبًا، ظهرت الأخلاق بوصفها ميدانًا في دراسة السياسة. فالأخلاق تعبير بلاغي في السياسة تدخل أجندة السياسة عادة بعد فضيحة. ومن جوانب الإخفاق الخلقي ما يأتي: الرشوة، والابتزاز، وتصارع المصالح، والإهمال المنظم، والتواطؤ من الجهات الرقابية، وسوء استغلال السلطة. وفي الأغلب، فإن المفاسد الخلقية تعكس النشاط غير القانوني، ولكن على الرغم من أن الجانب القانوني لا يحدد إلا الحد الأدنى من خلقيات الإدارة العامة، فهو قليلًا ما يتضمن الروح والمدى الكاملين للأخلاق العامة. وفي مثل هذه الحالات، فإن المديرين التنفيذيين يخونون الأطر المحددة للقرار والمعاقب على الخروج عنها قانونيًا ويستغلون سلطتهم أو مواردهم بطريقة تعود عليهم وعلى المتعاونين معهم بالنفع والفائدة. وفي شكل آخر من سوء استغلال المنصب، يقوم المديرون بفرض رغباتهم وميولهم الخاصة على الآخرين باسم السلطة العامة [(706)].

إن السياسات الخلقية تنهي الاستجابات الآنية للفضيحة الأخيرة لتهدئة الاستياء العام أو لإعادة الثقة [(707)]. تشكل الفضائح الحكومية مادة دسمة لوسائل الإعلام حيث إن التحقيقات الإعلامية لا تكشف عن فضائح جديدة فحسب، بل تجعلها جزءًا منتظمًا من استراتيجيتها لكسب المزيد من المشاهدين والقراء. إن الضجة الإعلامية ترافق «الفضائح الخلقية» وتحفز المؤسسات العامة للتحول من حل إلى آخر من دون الجمع بينها في سياسة واحدة.

على الرغم من ذلك، فإن السياسة الخلقية هي أمر مهم للحكومة. فهي تضع أسس الأداء العالي والتميز في جوهر الإدارة العامة. كما تُمكّن السياسة الخلقية موظفي القطاع العام والمديرين من توحيد التزاماتهم الشخصية والواجب العام. إن النزاهة العالية والأخلاق تبني الشرعية للنظام السياسي.

فالأخلاق السياسية تضبط وتوجه الممارسات الإدارية الداخلية نحو المساءلة العامة. وأخيرًا، فإن المديرين التنفيذيين والإداريين ذوي الأخلاق هم الذين يبنون المجتمع ورأس المال الاجتماعي للنظام.

تتركز أجندات السياسة في ثلاث جوانب. توضح المجموعة الأولى الحدود بين المؤسسات العامة والبيئة. وتحاول القوانين التخلص من الفساد واستغلال السلطة من خلال إفشاء المصالح والعلاقات الشخصية. تتطلب قوانين تضارب المصالح من المسؤولين إفشاء الأمور أو التنحي عن إصدار القرارات عند تضارب المصالح أو التخلص من الاستثمارات في الحالات الحساسة. تعاقب قوانين الرشوة على إدخال المصالح الخاصة في الوظيفة العامة [(708)]. إن هذه المتطلبات تمكن المواطنين ووسائل الإعلام، من الناحية النظرية، من استباق قرارات قائمة على المصالح ومنحرفة ومحاولة تثبيطها. إن الخدمة المدنية التقليدية التي ترتكز على الاستحقاق تحمي الموظفين من الإغراءات الخارجية بمنحهم مرتبات ملائمة وحمايتهم من فقدان الوظيفة لأسباب سياسية اعتباطية. كما أن القيود في ما بعد التوظيف تحد من توقعات الكسب في المستقبل من طريق تغيير القرارات. هناك سلطات رسمية قليلة شجاعة، تحاول ضبط المساعدات في الحملات الانتخابية أو تحديد دعمٍ مالي عام للانتخابات لتفادي الأثر المفسد للأموال على القادة المنتخبين.

أمّا المجموعة الثانية فتعالج الممارسة الإدارية الداخلية. تعمل أكثر الأساليب شيوعًا على إيجاد خلقيات المهنة التي تحدد التزامات ومسؤوليات المديرين والموظفين في القطاع العام. ولكي يكون نظام الخلقيات فعالًا ينبغي له أن يدعم ثقافة داخلية ذات معايير أداء خلقية عالية. إن التركيز على الثقافة يتحد مع التعليم والتصميم والتأكد أن الحوافز والترقيات تطابق القيم المعلنة. وكثيرًا ما يجمع النظام مسائل إفشاء المعلومات، وتضارب المصالح، وقيود ما بعد التوظيف. تميل أنظمة الولايات المتحدة لأن تكون طويلة وصريحة وعقابية. وغالبًا ما تقوم الموجبات الخلقية مع سلطات التحقيق وأحيانًا السلطات شبه القضائية بسيطة بدعم قوة الأنظمة. إن معظم أنظمة خلقيات المهنة التي كتبت في الثلاثين سنة الماضية ظهرت استجابة للفضائح والاستنسابية الضيقة إضافة إلى مؤسسات تنفيذ القانون أو المؤسسات الشبيهة. وهناك أكثر من سلطة رسمية واحدة تحاول كتابة أنظمة للغرامات والمخالفات لتحويلها إلى أنظمة غير فعالة من دون دعم مؤسساتي قوي أو توعية أو تنفيذ. وتدعي إحدى ردات الفعل العنيفة، وادعاؤها صحيح إلى حد ما، أن الأثر التراكمي ألحق ضررًا بمرونة الحكومة وقدرتها واستجابتها أو تفاعلها [(709)]. ويرى آخرون أن الأنظمة الخلقية لا فائدة منها أو أنها تجعل القضية التي تعتمد على روح الجماعة ضبابية [(710)]. وتحت تأثير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومدرسة الإدارة العامة الجديدة، تميل بعض الأنظمة الحديثة إلى أن تكون مقتضبة وتعتمد على المبادئ مع ملاءمة الثقافات المؤسساتية الفريدة.

وتظهر هذه الأنظمة من خلال سجل يعتمد على السوابق يسمح بالتعديل والتنفيذ. وقد يرى المتشائمون أن هذه الأنظمة هي الطريقة الوحيدة لإدخال اللغة «الغامضة» ضمن التشريع، ولكن هذه الأنظمة توفر هيمنة أو نفوذًا بلاغيًا وتستخلص جوهر القيم التي ما زالت الديمقراطيات الليبرالية تناقشها. وكثيرًا ما تتحد هذه الأنظمة مع وسائل الإعلام لإزالة الفوارق بين الحياة العامة والحياة الخاصة، ويجد المديرون التنفيذيون الكبار حياتهم الخاصة خاضعة لتميحص متزايد [(711)].

من الأمثلة الحديثة على ذلك، أصدر البرلمان الأوروبي «المدونة الأوروبية للسلوك الإداري الجيد» (The European Code of Good Administrative Behavior) عام 2001 [(712)]. ونجد فيها أمين المظالم أوروبي يتمتع بسلطة التحقيق والاستدعاء إلى المحكمة وإنزال العقاب لدعم النظام الخلقي. ووفقًا للتقليد، تنص المدونة على أن جميع «الحقوق والمصالح لها أساس قانوني وينجسم مضمونها مع القانون». وتنص (المادة 4) على أن القيم الأصيلة هي «احترام المساواة في التعامل» وأن أي «اختلاف في المعاملة» يكون «مبررًا بمبررات موضوعية ملائمة». وتنص (المادة 5) على أن القانون يحظر التمييز على أسس جينية وقومية ودينية. وفي إضافة مهمة، ينص القانون على ضرورة أن تكون الإجراءات «متلائمة مع الهدف الذي تسعى لتحقيقه» ويجب أن تتجنب تقييد حقوق المواطن حيث أمكن ذلك. وفي معرض الحديث عن أهمية الاستنسابية، تنص المدونة على أنه على الموظفين في القطاع العام «وجوب احترام المصالح الشخصية العادلة والمصلحة العامة». وتنسجم المدونة مع منظمة الأمم المتحدة في كونها تتطلب بأن تكون السلطات بيد القانون وتحديد الهدف العام وتجنب إساءة الاستعمال. وتكرر المدونة الموقف الكلاسيكي بأنه ينبغي للموظفين «أن يكونوا محايدين ومستقلين» وأن يمتنعوا عن المعاملة التي تتضمن المحاباة وأن يتفادوا تضارب المصالح.

تعترف المدونة بالقيم الأوسع للإدارة والشرعية المؤسساتية وتناقش الأهمية الخلقية للسوابق العامة والثبات والتغيرات العامة وأهمية كون المعلومات كلها ذات العلاقة موضوعية (المواد 9 و10 و11). وفي معالجتها لوجهات النظر الحديثة، تضع المدونة احترام المواطنين في جوهر التفاعل الذي يتطلب لطفًا واعتذارًا واستجابة في الوقت المحدد وشفافية عامة وإشعارًا بحقوق الاستئناف. تشتمل المدونة الأوروبية على مزيج رائع من التشديد الكلاسيكي على الخدمة العامة والاهتمامات الجديدة لخلق قيمة واحترام للمواطنين [(713)].

أما مجموعة السياسة الثالثة فتركز على الإشراف والمراقبة أو التدقيق الخارجي من أجهزة موازية مثل أمين المظالم والمفتشين العامين ومن المجتمع المدني الفاعل. ومع أن الدول الأوروبية والأوقيانية تعتمد اعتمادًا كبيرًا على نظام أمين المظالم، فإن الولايات المتحدة، وبخاصة على المستوى

الاتحادي، تعتمد على المفتشين العامين [714]. إن الإجماع العالمي لمكافحة الفساد دفع الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والولايات المتحدة للاعتقاد بأن المحافظة على معايير خلقية عالية تتطلب مجتمعًا مدنيًا نشطًا وفعالًا. وعلى الرغم من ضرورة تكييف جوانب كثيرة من الخلقيات الإدارية لتلائم مجتمعات معينة، تدعي هذه السياسة أن الدولة الكفؤة وغير المسيئة تحتوي على قدرة على النقد والتحقيق والانفتاح وإصلاح سوء تصرف الدولة. إن وسائل الإعلام الحرة والتعددية والصحافة الاستقصائية توفر أساسًا لهذا، ولذلك يُقتل عدد من الصحافيين كل عام. ويُعد وجود الإجراءات المالية العامة الشفافة ومراكز القوى المتعددة وحرية التجمع أمرًا مساعدًا. وتستطيع الاتحادات المهنية المستقلة أن توجد معايير تساعد وتدعم موظفي الحكومة المضغوط عليهم.

إن أفضل الطرائق لسياسة الأخلاق تعتبر الأخلاق مهمة للحياة الإدارية والإدارياتية. وتعمل هذه الأساليب على دمج القيم الخلقية في رسالة، وبتحليل الأوضاع الاجتماعية الضرورية لإدامة هذه القيم. إن الاستراتيجيات الإدارياتية والإدارية تزرع هذه القيم وتثبتها. والطريقة المتكاملة تربط بين الطرائق الثقافية الشخصية التي ترتكز على النزاهة مع الإشراف القوي والامتثال ونظام الحوافز. وترتكز هذه الطريقة على أسس الشفافية والمساءلة. إن متطلبات التقرير القوي والتدقيق الشديد وسلطات التدقيق المستقلة تحسّن مجريات الأمور. إن السياسة المتكاملة تكمل الإدارة العامة الجديدة والقديمة والإدارة الحكومية وتوسع أو تحدد مدى حرية التصرف. وتتطلب هذه الاستراتيجية انفتاحًا قويًا للموظفين الكبار وليس بالضرورة على الموظفين العموميين جميعهم. إن هذا الانفتاح ينبه الناس والأجهزة لمسألة تضارب المصالح التي تقوض القرار والشرعية. كما أنه يتضمن جهدًا لكشف دور الحوافز في إدامة الفساد والحاجة إلى مواءمة الحوافز مع التطلعات الخلقية [715]. ويوضح التشديد على دمج الحوافز في الإدارة مدى وضوح وقوة إجراءات الانضباط في دعم السياسات. على الرغم من ذلك، هناك عدد من البلدان تنشئ نماذج خلقية وهمية من دون تطبيق جاد.

يقوم عدد كبير من الاتفاقات الدولية بنسج شبكة قوية بشكل متزايد وأحيانًا فعال لدعم خلقيات الإدارة العامة [716]. وتراوح هذه الاتفاقات في كونها تجعل من غير القانوني قابلية الحسم من الضرائب أو إخضاع الرشاوى لمعايير التدقيق العالمية الجديدة أو لمعايير الشفافية المالية. وتستمر هذه الاتفاقات بالتطور بدعم من الاتحادات المهنية العالمية، وتعكس إجماعًا متزايدًا بين العديد من السلطات الرسمية [717]. ويؤدي ذلك إلى بناء نظام قانوني مدني عالمي لدعم المعايير الخلقية. وهي تقديم الدعم والمساعدة للمديرين التنفيذيين والإداريين سعيًا لتحقيق القيم الأساسية للإدارة العامة في بيئات

عادة ما تكون عدائية وغير متقبلة. كما أنها تعزز جهد المصلحين والموظفين العموميين الملتزمين في الديمقراطيات الليبرالية الأكثر استقرارًا.
على الرغم من تطور سياسة الأخلاق، يثير عالم الإدارة العامة الجديدة تحديات جديدة على وجه خاص لجهة كيفية توسيع خلقياتها وقيمها ونشرها بين شبكات الشركاء والمتعهدين. ومن غير الواضح أن تتضمن العقود المدى الواسع للخلقيات والمسؤوليات التي يتعامل معها الموظفون في القطاع العام في أثناء عملية اتخاذ القرار. وليس من الواضح أيضًا ما إذا كان من الممكن نشر قيم الحيادية والعدالة والأمانة بين المتعهدين أو الشركاء في القطاع الخاص والقطاع غير الربحي. ويظهر أحد أكثر مصادر القلق المحددة والمثيرة للاهتمام في الخدمات العامة. فالخدمات العسكرية تعتمد عادةً على أنظمة قوية للأخلاق المتأصلة للمحافظة على الانضباط والمساءلة في مواجهة المهمات الخطرة والصعبة التي يتعامل العسكريون معها [718]. وفي الوقت نفسه، أدى التعاقد الخارجي للمهمات إلى مواقف معقدة حيث يواجه المتعهدون العسكريون في مناطق الحرب، ليس فحسب إطلاق النار القاتل، إنما أحيانًا رفض تأدية مهمات لأسباب مرتبطة بخلقيات الخدمة وليس بالعقد [719] يوضح هذا المثال التحديات الخلقية الطارئة للإدارة العامة. إن العدد المتزايد للعقود ومقاييس النتائج يعقّد المشكلات لجهة ضمان الإجراءات القانونية والمساواة في الأداء بينما تتمّ زيادة الدوافع من أجل تخريب عملية الاختيار التي قد يحدثها المتعهدون المحتملون. إن عالم الشبكات والشراكات يزيد مخاطر إمكان إفساد التقارير الدقيقة والمساءلة بين القطاعات والمؤسسات [720].

سادسًا: خلاصة

هناك إجماع قوي على أهمية الأخلاق في الإدارة العامة. وعلى الرغم من أن وجود قائمة بالقيم والسمات قد لا يبدو مفيدًا جدًا، فإن وجودها لا يساعد في حل المشكلات فحسب، بل يحدد قائمة للرصد يجب على المديرين والمهتمين بقضايا تصميم المؤسسات أن يأخذوها في الاعتبار. ومن الواضح أن القيم ستتضارب وتحتاج إلى مواءمة بينها [721]. على الرغم من ذلك، فإن وجود قائمة رصد للقيم يوفر هيمنة خلقية وبلاغية للمديرين في جميع أرجاء العالم ويشرع القرارات والأعمال والاستراتيجيات الإدارية التي تدعمهم في مواجهة حالات الكفاءة المحدودة والمفاهيم التي تعكس اهتمامات شخصية أو التي ينتج منها مفاهيم ذاتية. إن القيم ملتصقة بنظرية المسؤولية الشخصية حيث يَعِدُ الأفراد في المؤسسات بتقدير القيم واحترامها.
وتبدأ هذه القيم بالالتزام بما يلي:

- الاعتراف بالمؤسسات العامة بوصفها أمانة والمديرين بوصفهم أمناء.
- تأكيد معالجة المصالح العامة الطويلة الأجل في المشاورات والقرارات.

- اشتراط الكفاءة لخدمة الذين يعتمدون على الإدارة العامة.
- اتخاذ القرارات وفقًا للقانون والسياسة النافذة.
- الحصول على معلومات جيدة لاتخاذ القرار.
- إيجاد سجلات دقيقة ودائمة.
- بناء قدرة مؤسساتية فعالة ودائمة.
- خدمة المواطنين جميعهم بحيادية.
- اعتبار الاستخدام الفاعل جزءًا من الأمانة.
- عدم استغلال المنصب لأغراض ومكاسب شخصية أو لجماعة ما.

وتضيف الديمقراطية الليبرالية قيمًا تدعم المعايير وتعمقها: • المطالبة بشفافية عالية.

- المطالبة بأسباب عامة لتفسير الأفعال.
- السعي إلى المشاركة الشاملة وانخراط فئات المجتمع كلها.
- زيادة مشاركة المواطن إلى الحد الأقصى.
- مشاركة المواطن ومشاورته والاستجابة له.
- احترام المواطنين وحقوقهم في المعاملات والإجراءات.

أخيرًا، فإن المناقشات المعاصرة للإدارة العامة الجديدة والإدارة الحكومية، والإدارة العامة الجديدة نفسها، تعزز فهم دور المديرين التنفيذيين والإداريين كقياديين يتمتعون بقيم وحرية تصرف.

- السعي إلى توفير وسائل أفضل لأداء الخدمة.
- الاستجابة لاهتمامات المواطنين بعناية وفي الوقت الملائم.
- ضمان أن المساواة والاعتبارات طويلة الأمد أُخذت في الحسبان في عملية اتخاذ القرار العام.
- إيجاد مؤسسات تحقق التكامل بين الأصوات المتعددة في مشاوراتها.
- الفاعلية في العمل والتصرف في إطار القانون والإجراءات لتحقيق نتائج حقيقية يقاس عليها.
- كسب الموارد القوية والدعم السياسي للبرامج المستدامة.
- العمل مع القطاعات الأخرى لمعالجة المشكلات المعقدة بين القطاعات المختلفة.

لقد ذكر هربرت سايمون (Herbert Simon) قبل سنوات عدة بأن هذه القوائم لن تضمن وضوح القرار لأنها عادة تتضارب وتؤثر في صنع القرار [(722)]. إلا أنه لا يوجد قائمة قيم ومبادئ، وحتى تلك القوائم المرتبة الواضحة، يمكن أن توفر إجابات واضحة للمواقف المؤسساتية والسياسية المعقدة والمتغيرة دائمًا. ولكنها تقدم مجالًا للمبررات ينبغي للمديرين أن يأخذوها في الاعتبار لدى صنع

القرارات وتقويمها وتوفير فرصة شرعية للمديرين والمواطنين والمسؤولين المنتخبين لمناقشة القرارات ونقدها. ويمكن لقائمة القيم أيضًا أن تحدد ما يمكن استبعاده، كما أنها تضع عتبة أمام تبرير السياسات والأعمال التي تخالف القيم، وتوضح كيف تتضافر القيم بعضها مع بعض وتعزز فهمًا أعمق وأقوى. وعندما تعزز القيم ذلك الفهم، فإن موقف الأخلاق وقوتها ووضوحها يزداد نسبيًا.

تظهر الإدارة العامة من خلال الاختيار، والاختيار يتضمن قرارًا خلقيًا من خلال المئات من الأعمال اليومية التي تؤثر في رفاه الآخرين وتحقق الحقوق وتطلعات الدولة. إن الاختيارات تعرّف النشاط بأنه أمر خلقي ملتزم بالالتزامات والمسؤولية الشخصية. وتوفر هذه الالتزامات الخلقية معايير قوية ذات دلالة لتوجيه التصميم المؤسساتي وحرية التصرف الإدارية. كما أنها تقدم ضوابط للتصميم يمكنها أن تتكيف مع الترتيبات المؤسساتية المتعددة وأنظمة الحكومة. ويصبح دور الأخلاق والسياسة الخلقية أكثر أهمية للإدارة العامة في وقت تحويل السلطة وزيادة حرية التصرف والمبادرة كما يصبح في منزلة أمر يحارب فيه الفساد الكبير والعالمي أغلب الأحيان.

المراجع

Aberbach, J. D., R. D. Putnam and B. A. Rockman. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

Adams, G. B. and D. L. Balfour. *Unmasking Administrative Evil*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

Allen, L. *Political Scandals and Cause Celebres: An International Reference Compendium*. Harlow: Longman, 1990.

Anechiarico, F. and J. B. Jacobs. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

Applbaum, A. I. *Ethics for Adversaries: The Morality of Roles in Public and Professional Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

Barber, B. R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Bardach, E. *The Implementation Game: What Happens after a Bill becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

______________ and R. A. Kagen. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.

Barnard, C. I. *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.

Behn, R. E. «What Right Do Public Managers Have to Lead?.» *Public Administration Review*. vol. 58 (1998), pp. 204-209.

Bianco, A. and S. A. Forest. «Outsourcing War.» *Business Week* (September, 2003), pp. 69-78.

Block, P. *Stewardship: Choosing Service over Self-Interest*. San Francisco: Berrett-Koehler, 1993.

Bolman, L. and T. Deal. *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

Borins, S. «Innovating with Integrity: Evidence from the Ford Foundation-Kennedy School of Government Awards.» *Public Integrity*. vol. 1, no. 4 (1999), pp. 375-387.

Bozeman, B. *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.

Brewer, G. A. «Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 13, no. 1 (2003), pp. 5-26.

Buchanan, J. M. *Liberty, Market and State*. New York: New York University Press, 1985.

Burke, J. P. *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

_________. «Reconciling Public Administration and Democracy: The Role of the Responsible Administrator.» *Public Administration Review*. vol. 49 (1989), pp. 180-185.

Campbell, S. J. «Public Service and Democratic Accountability,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* (Ottawa, .Canada: Carleton University Press), 1993

.Chapman, R. A. *Ethics in the British Public Service*. London: Routledge, 1988

Reasons of State and the Public Interest: A British Variation on the Problem of Dirty Hands,» in: R. A.» .________ .Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* (Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993)

Ethics in Public Service,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* (Ottawa, Canada: Carleton» .________ .University Press, 1993)

.*Ethics in Public Service*. Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993 .(.ed) ________

.*Ethics in Public Service for the New Millennium*. Aldershot: Ashgate, 2000 .(.ed) ________

Setting Standards in a New Organization: The Case of British Civil Service Commission,» in: R. A.» .________ .Chapman (ed.), *Ethics in Public Service for the New Millennium* (Aldershot: Ashgate, 2000)

Chandler, R.C. «A Guide to Ethics for Public Servants,» in: J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration* (San .Francisco: Jossey-Bass, 1989)

.Collins, J. *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't*. New York: Harper Business, 2001

Cooper, T. L. «Hierarchy, Virtue and Practice in Public Administration.» *Public Administration Review*. vol. 47, no. 4 (1987), .pp. 320-328

The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. 3rd ed. San .________ .Francisco: Jossey-Bass, 1990

and N. D. Wright. *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government*. San .________ .Francisco: Jossey-Bass, 1992

and D. Yoder. «Public Management Ethics Standards in a Transnational World.» *Public Integrity*. vol. 4, no. 4 .________ .(2002), pp. 333-351

Cubbon, B. «The Duty of the Professional,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* (Ottawa, Canada: Carleton .University Press, 1993), pp. 7-15

DeLeon, L. and R. B. Denhardt. «The Political Theory of Reinvention.» *Public Administration Review*. vol. 60, no. 2 (2000), .pp. 89-97

.Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt. *The New Public Service: Serving not Steering*. Armonk, NY: M. Sharpe, 2003

Denhardt, K. G. *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. Westport, CT: Greenwood, .1988

Denhardt, R. B. «Five Great Issues in Organization Theory,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. Miller (eds.), *Handbook of* .*Public Administration*, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker, 1998)

Dijulio, J. J. «Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy.» *Journal of Public* .*Administration Research and Theory*. vol. 4 (1994), pp. 277-320

Dilman, D. L. «Leadership in the American Civil Service,» in: M. Hunt and B. J. O'Toole (eds.), *Reform, Ethics and* .*Leadership: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman* (Aldershot: Ashgate, 1998)

.Dobel, J. P. «The Corruption of the State.» *American Political Science Review* (1978)

Compromise and Political Action: Political Morality in Liberal and Democratic Life. Savage, MD: .________ .Rowman & Littlefield, 1990

.Integrity in the Public Service.» *Public Administration Review*. vol. 50, no. 3 (1990), pp. 354-366» .________

.Political Prudence and the Ethics of Leadership.» *Public Administration Review*. vol. 58, no. 1 (1998), pp. 74-81» .________

.*Public Integrity*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999 .________

.Paradigms, Traditions, and Keeping the Faith.» *Public Administration Review*. vol. 61, no. 2 (2001), pp. 166-171» .________

The Odyssey of Senior Public Service: What Memoirs Can Teach Us.» *Public Administration Review*.» .________ .vol. 63, no. 1 (2003), pp. 16-29

Dunleavy, P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. New York: Prentice .Hall, 1992

.Dworkin, R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977

Eigen, Peter. «Introducing the Global Corruption Report 2003,» in: Transparency International, *Global Corruption Report* (2003). at: https://goo.gl/tfyvuM

The European Ombudsman. *Annual Report 2001* (2002). https://goo.gl/ndwnxL

________. *Annual Report 2002* (2003). https://goo.gl/h3YGqP

________. *The European Code of Good Administrative Behavior*. Luxemburg: Office for Official Publications of the .European Communities, 2003

.Ferguson, K. E. *The Feminist Case against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1984

Finer, H. «Administrative Responsibility in Democratic Government.» *Public Administration Review*. vol. 14 (1941), pp. 335-.350

Finn, P. «The Law and Officials,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* (Ottawa, Canada: Carleton University .Press, 1993)

.Fishkin, J. S. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press, 1991

Fleishman, J. L. et al. (eds.). *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*. Cambridge, MA: Harvard .University Press, 1981

.Fox, C. J. and H. T. Miller. *Postmodern Public Administration: Towards Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995

Frederickson, H. G. «Toward a New Public Administration,» in: F. Marini, *Toward a New Public Administration: The .Minnowbrook Perspective* (Scranton, PA: Chandler, 1971)

________ .(.ed) «,Symposium on Social Equity and Public Administration.» *Public Administration Review*. vol. 34 .no. 1 (1974), pp. 1-51

________. .*The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997

French, S. E. *The Code of the Warrior: Exploring Warrior Values Past and Present*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, .2003

.Friedrich, C. J. «The Nature of Administrative Responsibility.» *Public Policy*. vol. 1 (1940), pp. 3-24

Fry, B. and L. G. Nigro. «Five Great Issues in the Profession of Public Administration,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. .Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker, 1998), pp. 1163-1223

.Geuras, D. and C. Garofalo. *Practical Ethics in Public Administration*. Vienna, VA: Management Concepts, 2002

Gilman, S. C. «Public Sector Ethics and Government Reinvention: Realigning Systems to Meet Organizational Change.» .*Public Integrity*. vol. 1, no. 2 (1999), pp. 175-192

.Goodsell, C. T. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1985

.Gore, A. *The Gore Report on Reinventing Government*. New York: Times Books, 1993

Gregory, R. J. «Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service.» *Public .Administration Review*. vol. 59, no. 1 (1999), pp. 63-75

.Gutmann, A. and D. F. Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996

Hamilton, A., J. Madison and J. Jay. *The Federalist Papers*. ed. and intro by Clinton Rossiter. New York: New American .Library, 1961

.Harmon, M. and R. T. Mayer. *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little Brown, 1986

.Heclo, H. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution, 1977

Hirshman, A. O. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard .University Press, 1970

Holzer, M. and V. Gabrielian. «Five Great Ideas in American Public Administration,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. .Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker, 1998), pp. 49-102

.Hood, C. «A Public Management for All Seasons.» *Public Administration*. vol. 69 (1991), pp. 13-19

________. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. New York: Oxford University Press, .1998

.Huber, J. D. and C. R. Shipan. *Deliberate Discretion?*. New York: Cambridge University Press, 2002

Hunt, M. and B. J. O'Toole. «Reform, Ethics and Leadership in Public Service,» in: *Reform, Ethics and Leadership: A .Festschrift in Honour of Richard A. Chapman* (Aldershot: Ashgate, 1998)

Reform, Ethics and Leadership: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman. Aldershot: Ashgate, .______________ .1998

International Monetary Fund. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies* (2000). at: https://goo.gl/7PC6JG

INTOSAI. *Code of Ethics for Auditors in the Public Sector* (1998). https://goo.gl/wwgvTq

.Jackall, R. *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1988

Kettl, D. F. *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*. Baltimore: Johns Hopkins .University Press, 2002

Kernaghan, K. «Promoting Public Service Ethics: The Codification Option,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* .(Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993)

.Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1991

R. Maclean-Abaroa and H. L. Parris. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland, ,______________ .CA: Institute of Contemporary Studies Press, 2000

.Lewis, C. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991

Light, P. C. *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, DC: Brookings .Institution, 1993

.*The New Public Service*. Washington, DC: Brookings Institution, 1999 .______________

Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, .1980

.Lowi, T. J. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. 2nd ed. New York: W. W. Norton, 1979

Lundquist, L. «Freedom of Information and the Swedish Bureaucrat,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* .(Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993)

.Lynn, L E. Jr. *Managing Public Policy*. Boston: Little, Brown, 1987

.*Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House, 1996 .______________

The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For.» *Public*» .________ .*Administration Review*. vol. 61, no. 2 (2001), pp. 144-160

.Mackenzie, G. C. *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical*? Washington, DC: Brookings Institution, 2002

.Mansbridge, J. *Beyond Democracy*. New York: Basic Books, 1990

.March, J. G. and J. P. Olson. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989

.*Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995 .______________

.Marini, F. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, PA: Chandler, 1971

.Milgram, S. *Obedience to Authority: An Experimental View*. New York: Harper & Row, 1975

Mills, A. «Strengthening Domestic Institutions against Corruption: A Public Ethics Checklist,» in: *Integrity Improvement* .*Initiatives in Developing Countries* (Paris: OECD, 2003)

.Moe, T. M. «The New Economics of Organizations.» *American Journal of Political Science*. vol. 28, no. 3 (1984), pp. 765ff

.Moore, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995

Morris, D. «Moving from Public Administration to Public Management,» in: M. Hunt and B. J. O'Toole (eds.), *Reform, Ethics* .*and Leadership: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman* (Aldershot: Ashgate, 1998)

.Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Altherton, 1971

.Noonan, J. T. *Bribes*. New York: Macmillan, 1984

.Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books, 1974

OECD. *Managing Government Ethics*. PUMA Policy Brief (1997). https://goo.gl/hQqDwUv

Principles for Managing Ethics in Public Service. PUMA Policy Brief No. 4 (1998). .______________ https://goo.gl/mmWRD5

.*Trust in Government: Ethics Measures* in OECD Countries. Paris: OECD, 2000 .______________

.*The Fight Against Bribery and Corruption*. OECD Policy Brief. Paris: OECD, 2000 .______________

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. .Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

Ostrom, E. and V. Ostrom. «Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration.» *Public* .*Administration Review*. vol. 31 (1971), pp. 203-216

O'Toole, B. J. «We Walk by Faith, Not by Sight: The Ethic of Public Service,» in: M. Hunt and B. J. O'Toole (eds.), *Reform,* .*Ethics and Leadership: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman* (Aldershot: Ashgate, 1998), pp. 84-102

O'Toole, L. J. Jr. «The Public Administrator's Role in Setting the Policy Agenda,» in: J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public* .*Administration* (San Francisco: Jossey-Bass, 1989)

Painter, M. «Contracting, the Enterprise Culture and Public Sector Ethics,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service* .*for the New Millennium* (Aldershot: Ashgate, 2000)

Payne, B. «Devices and Corruption,» in: J. L. Fleishman et al. (eds.), *Public Duties: The Moral Obligations of Government* .*Officials* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), pp. 175-203

.Perry, J. L. (ed.). *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989

The Effective Public Administrator,» in: L. J. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration* (San» .________ .Francisco: Jossey-Bass, 1989)

and L. Wise. «The Motivational Basis of Public Service.» *Public Administration Review*. vol. 50, no. 3 .________ .(1990), pp. 367-373

Peters, B. G. «Tragic Choices: Administrative Rulemaking and Policy Choice,» in: R. A. Chapman (ed.), *Ethics in Public* .*Service* (Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993)

.Pollitt, C. *Managerialism and Public Services*. 2nd ed. Oxford: Blackwell, 1993

.*The Essential Public Manager*. Maidenhead, UK: Open University Press, 2003 .________

Priore, M. J. *Beyond Individualism: How Social Demands of the New Identity Groups Challenge American Political and* .*Economic Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995

.Rabin, J., W. B. Hidreth and G. J. Miller (eds.). *Handbook of Public Administration*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker, 1998

.Rainey, H. A. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991

.Rawls, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971

.*Political Liberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996 .________

Rohr, J. A. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence, KS; University of Kansas Press, .1986

.*Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Virtue*. New York: Dekker, 1989 .________

Comparative Constitutionalism as a School for Administrative Statesman,» in: M. Hunt and B. J.» .________ .O'Toole (eds.), *Reform, Ethics and Leadership: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman* (Aldershot: Ashgate, 1998)

.*Civil Servants and Their Constitutions*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2002 .________

Rose-Ackerman, S. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University .Press, 1999

.Rosenbloom, D. H. *Public Administration*. 2nd ed. New York: Random House, 1989

.Rousseau, J. J. *The Social Contract*. Maurice Cranston (trans.). Harmondsworth: Penguin, 1968

.Sabini, J. and M. Silver. *Moralities of Everyday Life*. New York: Oxford University Press, 1982

.Schon, D. A. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, 1983

.Senge, P. M. *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday, 1990

.Simon, H. A. «The Proverbs of Administration.» *Public Administration Review*. vol. 6 (1946), pp. 53-67

.Stark, A. *Conflict of Interest in American Public Life*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 2000

Stivers, C. *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. Thousand Oaks, CA: Sage, .2002

Szablowski, G. J. «Courts, Parliament, and Public Authorities under the British. Human Rights Act 1998,» in: R. A. Chapman. .(ed.), *Ethics in Public Service for the New Millennium* (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 51-70

.Terry, L. D. *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995

Thompson, D. F. «Moral Responsibility in Government: The Problem of Many Hands.» *American Political Science Review*. .vol. 74 (1980), pp. 905-916

.Ascribing Responsibility to Advisers in Government.» *Ethics*. vol. 93 (1983), pp. 546-560» .________

.*Political Ethics and Public Office*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987 .________

________. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995.

Transparency International. *Global Corruption Report* (2003). at: https://goo.gl/tfyvuM

Uhr, J. «Institutions of Integrity: Balancing Values and Verification in Democratic Government.» *Public Integrity*. vol. 1, no. 1 (1999), pp. 94-106.

United Nations Resolution 51/59. «Action Against Corruption & Annex International Code of Conduct for Public Officials.» 82nd Plenary Meeting. 12 December 1996. https://goo.gl/HHSmMS

Uveges, J. A. and L. F. Keller. «One Hundred Years of Public Administration and Counting: Moving into a Second Century in the Study and Practice of Public Management in American Life,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker, 1998).

Vickers, G., Sir. *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*. London: Harper and Row, 1983.

Wamsley, G. et al. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, 1990.

Warwick, D. P. «The Ethics of Administrative Discretion,» in: J. L. Fleishman et al. (eds.), *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

Weber, M. «Politics as a Vocation,» in: M. Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, ed. and trans. By H. H. Gerth and C. Wright Mills (Oxford: Oxford University Press, 1946).

________. *From Max Weber: Essays in Sociology*. H. H. Gerth and C. Wright Mills (ed. & trans.). Oxford: Oxford University Press, 1946.

Williams, R. *Political Scandals in the USA*. Edinburgh: Keel University Press, 1998.

Wilson, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.

Wren, D. A. *The Evolution of Management Thought*. 4th ed. New York: John Wiley & Sons, 1994.

(635) يحدد القانون أيضًا متطلبات تحديد عدم الأهلية في أوضاع تضارب المصالح وكشف الأصول والقيود على قبول الهدايا واحترام المعلومات السرية.

(636) على الرغم من أن الكتب والمدارس الفكرية كلها نشأت حول تشريح الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الحكومية، فأنني سأفترض لجميع المقاصد والأغراض أنها تمثل المشروع نفسه المرتبط بالقيم نفسها. وعلى الرغم من أن مصطلح «توجيه الإدارة العامة» استُخدم لتأكيد توجهٍ أكثر نشاطًا وتوجيهًا للإدارة العليا، لكنه يركز أيضًا على المبادرة والمسؤولية والمساءلة، فمن الواضح الآن إلى حد ما أن التقاليد الإدارية للإدارة العامة تتسم بمثل هذه النقاط في الوفرة ودرجة تركيز تخفي القواسم المشتركة واستمرارية السمات والقيم والمهارات.

L. E. Lynn Jr., Managing Public Policy (Boston: Little, Brown, 1987); L. E. Lynn Jr. «The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For,» Public Administration Review, vol. 61, no. 2 (2001), pp. 144-160; J. P. Dobel, Public Integrity (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999); J. A. Uveges and L. F. Keller, «One Hundred Years of Public Administration and Counting: Moving into a Second Century in the Study and Practice of Public Management in American Life,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. Miller (eds.), Handbook of Public Administration, 2nd ed., New York: Marcel Dekker, 1998; C. Pollitt, The Essential Public Manager (Maidenhead, UK: Open .University Press, 2003)

(637) D. A. Wren, The Evolution of Management Thought, 4th ed. (New York: John Wiley & Sons, 1994); D. F. Kettl, The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century .(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002)

(638) .Kettl, The Transformation of Governance

(639) J. S. Fishkin, Democracy and Deliberation (New Haven: Yale University Press, 1991); A. Gutmann and D. F. Thompson, Democracy and Disagreement (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996); B. R. Barber, Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age (Berkeley: .University of California Press, 1984)

(640) J. J. Rousseau, The Social Contract, Maurice Cranston (trans.) .(Harmondsworth: Penguin, 1968); Barber, Strong Democracy

(641) K. E. Ferguson, The Feminist Case against Bureaucracy (Philadelphia: Temple University Press, 1984); C. Stivers, Gender Images

in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State .(Thousand Oaks, CA: Sage, 2002)

D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the (642) Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992); C. J. Fox and H. T. Miller, Postmodern Public Administration: Towards Discourse (Thousand Oaks, CA: Sage, 1995); C. Hood, «A Public Management for All Seasons,» Public Administration, vol. 69 (1991), pp. 13-19; C. Hood, The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management (New York: Oxford University Press, 1998); J. V. Denhardt and R. B. Denhardt, The New Public Service: Serving not .Steering (Armonk, NY: M. Sharpe, 2003)

.Fox and Miller, Postmodern Public Administration (643)

J. Rawls, A Theory of Justice (Cambridge, MA: Harvard University (644) Press, 1971); J. Rawls, Political Liberalism (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996); R. Dworkin, Taking Rights Seriously (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977); R. Nozick, Anarchy, State and .Utopia (New York: Basic Books, 1974)

H. Finer, «Administrative Responsibility in Democratic (645) Government,» Public Administration Review, vol. 14 (1941), pp. 335-350; J. P. Burke, «Reconciling Public Administration and Democracy: The Role of the Responsible Administrator,» Public Administration Review, vol. 49 .(1989), pp. 180-185

G. J. Szablowski, «Courts, Parliament, and Public Authorities under (646) the British. Human Rights Act 1998,» in: R. A. Chapman (ed.), Ethics in Public Service for the New Millennium (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 51-.70

The European Ombudsman, Annual Report 2001 (2002), accessed on (647) 9/7/2002, at: https://goo.gl/ndwnx

.Dworkin, Taking Rights; Rawls, A Theory (648)

M. Weber, «Politics as a Vocation,» in: H. H. Gerth and C. Wright (649) Mills (eds. & trans.), From Max Weber: Essays in Sociology, (Oxford: .Oxford University Press, 1946), p. 95

R. A. Chapman, Ethics in the British Public Service (London: (650) Routledge, 1988); R. A. Chapman, «Setting Standards in a New Organization: The Case of British Civil Service Commission,» in: R. A. Chapman (ed.), Ethics in Public Service for the New Millennium (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 93-110; Sir G. Vickers, The Art of

Judgment: A Study of Policy Making (London: Harper and Row, 1983); J. D. Aberbach, R. D. Putnam and B. A. Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981); J. P. Burke, Bureaucratic Responsibility (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); T. L. Cooper, The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, 3rd ed. (San Francisco: Jossey-Bass, 1990); J. D. Huber and C. R. Shipan, .Deliberate Discretion? (New York: Cambridge University Press, 2002)

D. A. Schon, The Reflective Practitioner: How Professionals Think in (651) Action (New York: Basic Books, 1983); L. Bolman and T. Deal, Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership (San Francisco: Jossey-.Bass, 1997)

D. P. Warwick, «The Ethics of Administrative Discretion,» in: J. L. (652) Fleishman et al. (eds.), Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), pp. 93-130; L. E. Lynn Jr., Managing Public Policy (Boston: Little, Brown, 1987); H. A. Rainey, Understanding and Managing Public Organizations (San Francisco: Jossey-Bass, 1991); H. G. Frederickson, The Spirit of Public Administration (San Francisco: Jossey-Bass, 1997); L. J. O'Toole Jr., «The Public Administrator's Role in Setting the Policy Agenda,» in: J. L. Perry (ed.), Handbook of Public Administration (San Francisco: Jossey-.Bass, 1989), pp. 225-236

E. Bardach, The Implementation Game: What Happens after a Bill (653) becomes a Law (Cambridge, MA: MIT Press, 1977); J. A. Rohr, Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Virtue (New York: Dekker, 1989); T. J. Lowi, The End of Liberalism: The Second Republic of the United States, 2nd ed. (New York: W. W. Norton, 1979); Lynn, Managing; R. E. Behn, «What Right Do Public Managers Have to Lead?,» Public Administration .Review, vol. 58 (1998), pp. 204-209

B. G. Peters, «Tragic Choices: Administrative Rulemaking and Policy (654) Choice,» in: R. A. Chapman (ed.), Ethics in Public Service (Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993), pp. 43-58; D. F. Thompson, «Moral Responsibility in Government: The Problem of Many Hands,» American Political Science Review, vol. 74 (1980), Pp. 905-916; J. P. Dobel, «Paradigms, Traditions, and Keeping the Faith,» Public .Administration Review, vol. 61, no. 2 (2001), pp. 166-171

(655) J. P. Dobel, Compromise and Political Action: Political Morality in Liberal and Democratic Life (Savage, MD: Rowman & Littlefield, 1990); Behn, «What Right Do».

(656) Lynn, Managing; Peters, «Tragic Choices».

(657) M. Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (New York: Russell Sage Foundation, 1980); E. Bardach and R. A. Kagen, Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness (Philadelphia: Temple University Press, 1982); J. J. Dijulio, «Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 4 (1994), pp. 277-320.

(658) Weber, «Politics as a Vocation».

(659) M. Holzer and V. Gabrielian, «Five Great Ideas in American Public Administration,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. Miller (eds.), Handbook of Public Administration, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker, 1998), pp. 49-102; Denhardt and Denhardt, The New Public Service; R. B. Denhardt, «Five Great Issues in Organization Theory,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. Miller (eds.), Handbook of Public Administration, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker, 1998), pp. 117-43; B. Fry and L. G. Nigro, «Five Great Issues in the Profession of Public Administration,» in: J. Rabin, W. B. Hidreth and G. J. Miller (eds.), Handbook of Public Administration, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker, 1 998), pp. 1163-1223; M. Hunt and B. J. O’Toole, «Reform, Ethics and Leadership in Public Service,» in: M. Hunt and B. J. O’Toole, Reform, Ethics and Leadership: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman (Aldershot: Ashgate, 1998), pp. 175-190.

(660) W. A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine Altherton, 1971); E. Ostrom and V. Ostrom, «Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration,» Public Administration Review, vol. 31 (1971), pp. 203-216; T. M. Moe, «The New Economics of Organizations,» American Journal of Political Science, vol. 28, no. 3 (1984), pp. 765 ff.

(661) H. Heclo, A Government of Strangers: Executive Politics in Washington (Washington, DC: Brookings Institution, 1977); J. M. Buchanan, Liberty, Market and State (New York: New York University Press, 1985).

(662) S. Milgram, Obedience to Authority: An Experimental View (New York: Harper & Row, 1975); R. Jackall, Moral Mazes: The World of

Corporate Managers (New York and Oxford: Oxford University Press, 1988); G. B. Adams and D. L. Balfour, Unmasking Administrative Evil (Thousand Oaks: Sage Publications, 1998); J. Sabini and M. Silver, Moralities of Everyday Life (New York: Oxford University Press, 1982); J. P. Dobel, Public Integrity (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, .1999)

(663) Thompson, «Moral Responsibility»; A. Thompson, «Ascribing Responsibility to Advisers in Government,» Ethics, vol. 93 (1983), pp. 546-560; A. Thompson, Political Ethics and Public Office (Cambridge, MA: .Harvard University Press, 1987)

(664) Vickers, The Art of Judgment; A. I. Applbaum, Ethics for Adversaries: The Morality of Roles in Public and Professional Life (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999); Dobel, Compromise; «Integrity in the Public Service,» Public Administration Review, vol. 50, no. 3 (1990), pp. 354-366; J. P. Dobel, «The Odyssey of Senior Public Service: What Memoirs Can Teach Us,» Public Administration Review, vol. .63, no. 1 (2003), pp. 16-29

(665) F. Anechiarico and J. B. Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective (Chicago: University of Chicago Press, 1998); P. C. Light, Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability (Washington, DC: .Brookings Institution, 1993)

(666) A. O. Hirshman, Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970); Dobel, Public Integrity; Chapman, Ethics; L. Lundquist, «Freedom of Information and the Swedish Bureaucrat,» in: R. A. Chapman (ed.), Ethics in Public Service (Ottawa, Canada: Carleton University Press, .1993), pp. 43-58

(667) .Thompson, Political Ethics; Applbaum, Ethics for Adversaries

(668) Thompson, Political Ethics; Chapman, Ethics in the British; Dobel, .Public Integrity; Rohr, Ethics for Bureaucrats

(669) Chapman, Ethics in the British; Burke, Bureaucratic Responsibility; Burke, «Reconciling Public»; B. Cubbon, «The Duty of the Professional,» in: R. A. Chapman (ed.), Ethics in Public Service (Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993), pp. 7-15; B. J. O’Toole, «We Walk by Faith, Not by Sight: The Ethic of Public Service,» in: M. Hunt and B. J.

O’Toole, Reform, Ethics and Leadership: A Festschrift in Honour of .Richard A. Chapman (Aldershot: Ashgate, 1998), pp. 84-102

(670) P. M. Senge, The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization (New York: Doubleday, 1990); P. Block, Stewardship: Choosing Service over Self-Interest (San Francisco: Berrett-Koehler, 1993); M. H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995); C. I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938); J. Collins, Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don’t (New York: Harper Business, .2001)

(671) .Moore, Creating Public Value

(672) M. Painter, «Contracting, the Enterprise Culture and Public Sector Ethics,» in: R. A. Chapman (ed.), Ethics in Public Service for the New Millennium (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 165-181; O’Toole, «We Walk .«by Faith

(673) Moe, «The New Economics»; P. Dunleavy, Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science (New York: Prentice Hall, 1992); L E. Lynn Jr., Public Management as Art, Science and .Profession (Chatham, NJ: Chatham House, 1996)

(674) Dijulio, «Principled Agents»; C. Pollitt Managerialism and Public .Services, 2nd ed. (Oxford: Blackwell, 1993); C. Pollitt, The Essential

(675) A. Hamilton, J. Madison and J. Jay, The Federalist Papers, Clinton Rossiter (ed. & intro.) (New York: New American Library, 1961), pp. 10, .51; Kettl, The Transformation of Governance

(676) A. Stark, Conflict of Interest in American Public Life (Cambridge, MA.: Harvard University Press, 2000); G. C. Mackenzie, Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical? (Washington, DC: Brookings .Institution, 2002)

(677) B. Payne, «Devices and Corruption,» in: J. L. Fleishman et al. (eds.), Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), pp. 175-203; Weber, «Politics as a .«Vocation

(678) J. G. March and J. P. Olson. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics (New York: Free Press, 1989); J. G. March and J. P. Olson, Democratic Governance (New York: Free Press, 1995);

Dijulio, «Principled Agents»; J. Mansbridge, Beyond Democracy (New .York: Basic Books, 1990); Dobel, Public Integrity

(679) .Barnard, The Functions

(680) J. Q. Wilson, Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It (New York: Basic Books, 1989); Rohr, Ethics for Bureaucrats; C. T. Goodsell, The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic (Chatham, N.J.: Chatham House, 1985); J. L. Perry and L. Wise, «The Motivational Basis of Public Service,» Public Administration Review, vol. 50, no. 3 (1990), pp. 367-373; G. A. Brewer, «Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants,» Journal of Public .Administration Research and Theory, vol. 13, no. 1 (2003), pp. 5-26

(681) .Senge, The Fifth Discipline; Collins, Good to Great

(682) T. L. Cooper, «Hierarchy, Virtue and Practice in Public Administration,» Public Administration Review, vol. 47, no. 4 (1987), pp. 320-328; Cooper, The Responsible; T. L. Cooper and N. D. Wright, Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); J. A. Rohr, To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State (Lawrence, KS; University of Kansas Press, 1986); J. A. Rohr, Civil Servants and Their Constitutions (Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2002); Chapman: Ethics in the British; «Reasons of State and the Public Interest: A British Variation on the Problem of Dirty Hands,» in: Ethics in Public Service (Ottawa, Canada: Carleton University Press, 1993), pp. 93-110; «Ethics in Public Service,» in: Ethics in Public Service (Ottawa, Canada: Carleton University Press, .1993), pp. 155-171; O’Toole, «We Walk by Faith»; Dobel, Public Integrity

(683) J. Q. Wilson, Bureaucracy; D. L. Dilman, «Leadership in the American Civil Service,» in: M. Hunt and B. J. O’Toole, Reform, Ethics and Leadership: A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman .«(Aldershot: Ashgate, 1998); Denhardt, «Five Great Issues

(684) .Senge, The Fifth Discipline

(685) M. J. Priore, Beyond Individualism: How Social Demands of the New Identity Groups Challenge American Political and Economic Life .(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995)

(686) C. Lewis, The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide (San Francisco: Jossey-Bass, 1991); OECD, «Managing Government Ethics,» PUMA Policy Brief (1997), accessed on 10/8/2003, at: https://goo.gl/hQqDwU; R. Klitgaard, Controlling Corruption (Berkeley:

University of California Press, 1991); R. Klitgaard, R. Maclean-Abaroa and H. L. Parris, Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention (Oakland, CA: Institute of Contemporary Studies Press, 2000); J. Uhr, «Institutions of Integrity: Balancing Values and Verification in Democratic Government,» Public Integrity, vol. 1, no. 1 (1999), pp. 94-106; S. C. Gilman, «Public Sector Ethics and Government Reinvention: Realigning Systems to Meet Organizational Change,» Public Integrity, vol. 1, no. 2 .(1999), pp. 175-192

S. J. Campbell, «Public Service and Democratic Accountability,» in: (687) R. A. Chapman, (ed.), Ethics in Public Service (Ottawa, Canada: Carleton .University Press, 1993), pp. 111-134

Stark, Conflict of Interest; D. F. Thompson, Ethics in Congress: From (688) Individual to Institutional Corruption (Washington, DC: The Brookings .Institution, 1995)

B. Bozeman, All Organizations are Public: Bridging Public and (689) Private Organizational Theories (San Francisco: Jossey-Bass, 1987); Kettl, .The Transformation of Governance

Chapman, «Reasons of State»; Chapman, Ethics in Public Service for (690) .the New Millennium

Frederisckon, The Spirit; O'Toole, «We Walk by Faith»; Champan, (691) Ethics in the British; Rohr, Ethics for Bureaucrats; G. Wamsley et al., .Refounding Public Administration (Newbury Park, CA: Sage, 1990)

L. D. Terry, Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as (692) .Conservator (Thousand Oaks, CA: Sage, 1995)

K. G. Denhardt, The Ethics of Public Service: Resolving Moral (693) Dilemmas in Public Organizations (Westport, CT: Greenwood, 1988); D. Geuras and C. Garofalo, Practical Ethics in Public Administration (Vienna, .VA: Management Concepts, 2002)

Hood, «A Public»; Hood, The Art; Pollit, Managerialism; A. Gore, (694) The Gore Report on Reinventing Government (New York: Times Books, .1993)

.Terry, Leadership; Frederickson, The Spirit (695)

.Frederickson, The Spirit (696)

S. Borins, «Innovating with Integrity: Evidence from the Ford (697) Foundation-Kennedy School of Government Awards,» Public Integrity, vol. 1, no. 4 (1999), pp. 375-387; O'Toole, «We Walk by Faith»; Lynn, «The .«Myth

(698) Rohr, Ethics for Bureaucrats; Rohr, Civil Servants; Lynn, Public .«Management; Lynn,«The Myth

(699) Rainey, Understanding and Managing; Pollit, Managerialism; Pollit, .The Essential

(700) Cooper, «Hierarchy»; Cooper, The Responsible; Chapman, Ethics in .the British

(701) .Rohr: To run; Ethics for Beurocrats; Civil Servants

(702) .Rohr, Civil Servants

(703) F. Marini, Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective (Scranton, PA: Chandler, 1971); H. G. Frederickson, «Toward a New Public Administration,» in: F. Marini, Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective (Scranton, PA: Chandler, .1971)

(704) .Wamsley et al., Refounding Public

(705) D. H. Rosenbloom, Public Administration, 2nd ed. (New York: .Random House, 1989); Denhardt and Denhardt, The New Public Service

(706) Stark, Conflict of Interest; L. Allen, Political Scandals and Cause Celebres: An International Reference Compendium (Harlow: Longman, 1990); R. Williams, Political Scandals in the USA (Edinburgh: Keel University Press, 1998); Dobel, Public Integrity; S. Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); J. T. Noonan, Bribes .(New York: Macmillan, 1984)

(707) .Mackenzie, Scandal Proof; Anechiarico and Jacobs, The Pursuit

(708) .Noonan, Bribes

(709) .Anechiarico and Jacobs, The Pursuit; Light, Monitoring Government

(710) K. Kernaghan, «Promoting Public Service Ethics: The Codification Option,» in: R. A. Chapman (ed.), Ethics in Public Service (Ottawa, .Canada: Carleton University Press, 1993), pp. 15-30

(711) .Thompson, Political Ethics; Dobel, Public Integrity

(712) The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior (Luxemburg: Office for Official Publications of .the European Communities, 2003)

(713) The European Ombudsman Annual Report 2001; The European .Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior

(714) OECD, Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries .(Paris: OECD, 2000); Light, Monitoring Government

(715) Klitgaard, Controlling; Klitgaard, Maclean-Abaroa and Parris, Corrupt Cities.

(716) كانت الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والجمعيات المهنية الأخرى نشطة بشكل خاص في هذه المجالات. على سبيل المثال، في أحد المجالات المتعلقة بكيفية تداخل الجهود وتعزيزها، يُنظر:

The International Monetary Fund's Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Practices (2000

أو مدونة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) للمدققين في القطاع العام (1998)، والكتيب السنوي الذي لا يستغنى عنه للشفافية الدولية.

(717) T. L. Cooper and D. Yoder, «Public Management Ethics Standards in a Transnational World,» Public Integrity, vol. 4, no. 4 (2002), pp. 333-351.

(718) S. E. French, The Code of the Warrior: Exploring Warrior Values Past and Present (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003).

(719) A. Bianco and S. A. Forest. «Outsourcing War,» Business Week (September, 2003), pp. 69-78.

(720) Hood, The Art.

(721) J. P. Dobel, «Political Prudence and the Ethics of Leadership,» Public Administration Review, vol. 58, no. 1 (1998), pp. 74-81.

(722) H. A. Simon, «The Proverbs of Administration,» Public Administration Review, vol. 6 (1946), pp. 53-67.

الفصل الثامن: المساءلة العامة [(723)]
...... مارك بوفنز

أولًا: مفهوم المساءلة العامة

تعد المساءلة العامة السمة المميزة للحوكمة الديمقراطية الحديثة. تظل الديمقراطية حبرًا على ورق إذا لم تتم مساءلة المسؤولين في السلطة عن تصرفاتهم وتقصيرهم وقراراتهم وسياساتهم ونفقاتهم. ولذلك، فإن المساءلة العامة مؤسسة مكملة للإدارة العامة.

تعد «المساءلة العامة» مفهومًا محيرًا. فهي شعار مثل عبارات «التعلم» و«المسؤولية» و«التماسك» لا يستطيع أحد أن يقف ضدها. وهي إحدى أكثر الكلمات السياسية المثيرة التي يمكن أن تستخدم لترقيع حجة غير متماسكة أو لاستدعاء صورة للأمانة والثقة والعدالة أو لكبح جماح النقاد.

من الناحية التاريخية، فإن مفهوم المساءلة يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمحاسبة. وفي الحقيقة، فقد جاءت هذه الكلمة حرفيًا من مسك الدفاتر وحفظ السجلات. ووفقًا لدوبنك [(724)] يمكن تتبع جذور هذا المفهوم المعاصر إلى عهد وليام الأول في العقود التي تلت عام الفتح النورماندي لإنكلترا في عام 1066. ففي عام 1085، طلب وليام من المالكين جميعهم في مملكته تقديم تقرير عن ممتلكاتهم كلها، ثم قدرت هذه الممتلكات وسجلها ممثلو الملك في ما سمي آنذاك بسجل السكان والأملاك. ولم يكن ذلك الإحصاء لهدف الضرائب فحسب، فقد شكل أساسًا للحوكمة الملكية. وقد تضمنت سجلات السكان والأملاك ما كان موجودًا في المملكة. كما أن الملك طلب من مالكي الأراضي أداء قسم الولاء. وفي بداية القرن الثاني عشر تطور ذلك ليصبح مملكة إدارية مركزية تخضع لتدقيق محاسبي مركزي وتقديم تقرير نصف سنوي.

أما اليوم فقد تجاوزت المساءلة أصولها في مسك الدفاتر وأصبحت رمزًا للحوكمة الجيدة في القطاعين العام والخاص [(725)]. وعلاوة على ذلك، لقد انعكست علاقة المساءلة تمامًا. فلم تعد «المساءلة» تعني إخضاع الحكام لأفراد شعبهم للمساءلة إنما العكس قد أصبح صحيحًا، إذ أصبحت السلطات نفسها تخضع لمساءلة المواطنين.

1- ما هو «العام» في المساءلة العامة؟

سنركز هنا على المساءلة العامة، وبشكل خاص على عبارة «عامة» التي ترتبط بالانفتاح. حيث تتم المساءلة علنًا أمام الجمهور، وهذا يعني أنها مفتوحة أو في الأقل متاحة للمواطنين. ولذلك لن نركز على الأشكال السرية وغير الرسمية للمساءلة الداخلية. ثانيًا، لأغراض هذا البحث، فإن كلمة «عام» تشير إلى القطاع العام. وسنركز على مديري القطاع العام وعلى المسؤولين والموظفين الذين ينفقون المال العام ويمارسون سلطة عامة أو يديرون هيئة عامة تحت سلطة القانون العام. ولذلك لن نناقش بالتفصيل المسؤوليات العامة للمديرين في القطاع الخاص.

ثانيًا: المساءلة بوصفها رمزًا

في القرون التي تلت عهد وليام الأول في بريطانيا، بدأ مفهوم المساءلة ينفصل تدريجًا عن ارتباطه الاشتقاقي بمفهوم المحاسبة. وفي الخطاب السياسي الحديث، لم تعد عبارة «المساءلة» أو عبارة «مسؤول» تعبران عن المفهوم الممل لمسك الدفاتر والإدارة المالية، ولكنهما يعدان بحوكمة عادلة ومنصفة. وقد أصبحت المساءلة شيئًا جيدًا، ويبدو أننا لا نستطيع أن نحصل على ما هو كاف منها [(726)]. لقد أصبح المفهوم أداة بلاغية ويستعمل مرادفًا لكثير من المطالب السياسية الغامضة مثل الشفافية والعدالة والديمقراطية والكفاءة والنزاهة [(727)].

لقد أجرى ميلفن دوبنك [(728)] مسحًا دقيقًا للتشريع الذي قُدِّم للكونغرس الأميركي في السنوات الماضية. فوجد أن كلمة «مساءلة» توجد في عناوين ما بين 50-70 مشروع قانون مقترح لكل دورة من سنتين. ووجد أن هدف «مشروعات القوانين المتعلقة بالمساءلة» يتسع ويمتد في خلال عامي 2001 و2002 ليشمل قانون المساءلة للمحاسبين، وقانون محاسبة الهدايا الرئاسية، وقانون مساءلة عرفات، وقانون مساءلة الملوث، وقانون مساءلة [محاسبة] سورية، وقانون مساءلة التصويت في الأمم المتحدة. إن عبارة «المساءلة» تقتصر على عناوين تلك القوانين. وفي معظم المشروعات، لم يذكر مصطلح «المساءلة» إلا نادرًا، فضلًا عن تعريفه. فهو يستخدَم فقط رمزًا أو أداةً بلاغيةً لنقل صورة للحوكمة الجيدة ولكسب المؤيدين [(729)]. ويسمي دوبنك ذلك الدورَ الرمزي لكلمة «مساءلة». فقد أصبحت كلمة «مساءلة» رمزًا للحوكمة الجيدة. لا يستطيع أحد ممن يتأملون فكرة المساءلة العامة تجاهل هذه المعاني القوية. فقد جعلت المفهوم أقل فائدةً للأغراض التحليلية وحولته إلى سلة نفايات مملوءة بنيات حسنة ومفاهيم غير محددة وصور غامضة للحوكمة الجيدة. ومع ذلك، يجدر بنا أن ننقذ المفهوم من أصدقائه وأنصاره كما يدعونا دوبنك [(730)]. فعلينا أن نتحول من التحليل البلاغي أو تحليل الخطاب إلى التحليل الاجتماعي الأكثر وصفًا.

ثالثًا: المساءلة بوصفها ترتيبًا مؤسساتيًا

1- المساءلة بوصفها علاقة اجتماعية

«المساءلة العامة» ليست مجرد شعار سياسي آخر، بل تشير إلى الممارسات الراسخة لتقديم التقارير. وتعني المساءلة أيضًا مجموعة محددة من العلاقات الاجتماعية التي يمكن دراستها تجريبيًا، الأمر الذي يثير قضايا تتعلق بالتصنيف: متى يمكن اعتبار علاقة اجتماعية في منزلة «مساءلة عامة»؟

يمكن تعريف المساءلة بأنها «علاقة اجتماعية يشعر فيها شخص بوجوب تفسير أفعاله وتبريرها لشخص مهم آخر» [(731)]. تتضمن هذه العلاقة المُعرفة تعريفًا بسيطًا نسبيًا على عدد من المتغيرات. الفاعل أو المسؤول قد يكون شخصًا فردًا أو هيئة، والشخص الآخر المهم والذي نسميه المنتدى أو الجهة التي يقدم لها كشف الحساب [(732)]، قد يكون شخصًا معينًا أو هيئة، وقد يكون أيضًا شخصية افتراضية، كضمير الشخص أو الله كما هو الحال عند المسيحيين المخلصين، أو الجمهور العام بالنسبة إلى المديرين في القطاع العام.

تتكون العلاقة بين الفاعل والجهة التي يقدم لها كشف الحساب كما تقديم الحساب عادة من ثلاث عناصر أو ثلاث مراحل. أولًا، يجب أن يشعر الفاعل بالالتزام بإبلاغ الجهة التي يقدم لها الحساب بأفعاله من خلال تقديم أنواع البيانات المختلفة حول أدائه لواجباته وعن النتائج والإجراءات. وغالبًا، في حالات الإخفاق أو الحوادث، فإن ذلك يتضمن أيضًا تقديم التبريرات. وقد يختلف السلوك الذي يحتاج إلى تفسير وتبرير اختلافًا كبيرًا، ابتداء من تدقيق الميزانية في حالة المساءلة المالية، إلى العدالة الإدارية في حالة المساءلة القانونية، أو الاحتشام أو اللياقة الجنسية في حالة المساءلة السياسية للموظفين الإنكليز أو الأميركيين في القطاع العام.

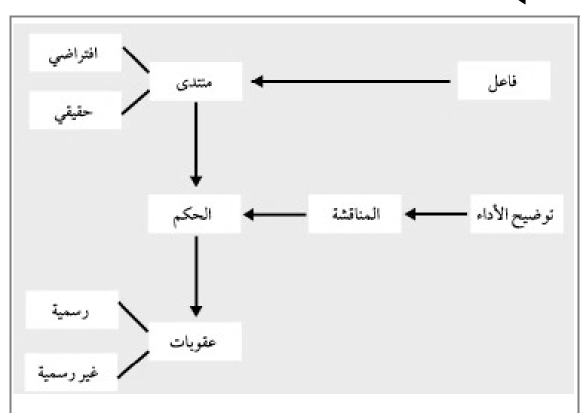
إن الالتزام الذي يشعر به المسؤول قد يكون رسميًا وغير رسمي. وغالبًا ما يكون المديرون التنفيذيون ملزمين رسميًا بتقديم تقارير بانتظام لجهات أو سلطات معينة كالرؤساء وهيئات الإشراف أو المدققين. وفي حالة ظهور انحراف إداري أو إخفاق للسياسة أو في حالة الكوارث، يُجبر المسؤولون في القطاع العام على المثول أمام المحاكم الإدارية أو الجزائية أو يجبرون على تقديم شهاداتهم أمام اللجان البرلمانية. ومن الأمثلة المأساوية على ذلك خبير الأسلحة ديفيد كيلي (David Kelly) من وزارة الدفاع البريطانية، الذي أجبر على الإدلاء بشهادته أمام لجنتين برلمانيتين في صيف 2003 بشأن اتصالاته بالصحافة حول ادعاء مجلس الوزراء بأن نظام صدام حسين في العراق قد يستطيع استخدام أسلحة الدمار الشامل؛ انتحر نتيجة ذلك. وقد يكون الالتزام غير رسمي أيضًا أو بدافع ذاتي، كما في المؤتمرات الصحافية، وتقديم التقارير الموجزة، أو الاعترافات العامة.

ثانيًا، قد تدفع المعلومات الجهة التي يقدم لها كشف الحساب إلى التحقيق مع الفاعل واستجوابه بشأن دقة المعلومات أو مشروعية السلوك. وهذه هي مرحلة المناقشة. من هنا، نجد علاقة دلالية وثيقة بين مفهوم «المساءلة» (accountability) ومفهوم «الإجابة» (answerability).

ثالثًا، تصدر الجهة التي يقدم لها كشف الحساب عادة حكمًا على سلوك الفاعل. وقد توافق على التقرير السنوي، أو تعترض على سياسة، أو تدين علنًا سلوك مدير أو هيئة. وعندما تصدر السلطة حكمًا سلبيًا على مرتكب الإساءة، فإنها تفرض نوعًا من العقوبات عليه. وقد تكون هذه العقوبات رسمية جدًا كالغرامات أو الإجراءات التأديبية أو حتى العقوبات الجزائية، لكن العقوبة غالبًا ما تكون ضمنية أو غير رسمية كتقديم تقرير متلفز أو تشويه الصورة العامة بالسمعة السيئة التي أدت إليها عملية المساءلة كما حدث مع ديفيد كيلي.

لتصنيف العلاقة الاجتماعية باعتبارها ممارسة للمساءلة العامة، ينبغي للفاعل أن يشعر في الأقل بضرورة تبرير سلوكه وتفسيره علنًا لجهة معينة من الجهات التي يقدم لها كشف الحساب. وبالتحديد، فإن إثبات هذه المساءلة يتضمن خمسة عوامل: (1) تقديم التقرير أو الحساب علنًا - وليس بشكل داخلي أو سري؛ (2) تفسير للسلوك وتبريره، وليس الدعاية أو تقديم المعلومات أو التعليمات للجمهور العام؛ (3) توجيه التفسير لجهة أو سلطة معينة، ولا يقدم لأي كان بصورة عشوائية؛ (4) ضرورة شعور مرتكب السلوك بالخطأ من خلال الإفصاح عنه للسلطة المسؤولة، بدلًا من كون الشخص حرًا في تقدير التقرير؛ (5) لا بد من توافر إمكان إجراء مناقشة وإصدار حكم بما في ذلك خيار فرض عقوبات (غير رسمية) من قبل الجهة التي يقدم لها كشف الحساب، وليس مجرد حوار ذاتي من دون مسؤولية.

الشكل (8-1): المساءلة



2- مشكلة تعدد الجهات المسائلة: من هو المسائل؟

من منظور اجتماعي، يواجه المديرون في القطاع العام عددًا من المساءلات. فقد يُطلب منهم تبرير عدد من سلوكاتهم لعدد من المنتديات. وفي عملية تصنيف المساءلة من المفيد أن نميز بين سؤالين مختلفين: لمن ولماذا؟ يتعلق السؤال الثاني بمادة المساءلة ويؤدي إلى التمييز بين أنواع من المساءلة مثل الإدارياتية والمالية ومساءلة البرنامج أو العملية [(733)]. وسيقتصر التصنيف هنا على التصنيف الارتباطي للمساءلة العامة، ولذلك سنركز على الأنواع المتعددة للمنتديات، أو الإجابة عن السؤال الأول «لمن» [(734)].

يواجه المديرون في القطاع العام في حياتهم اليومية، وفي الأنظمة الديمقراطية خمسة أنواع من المنتديات في الأقل [(735)]، الأمر الذي يؤدي خمسة أنواع رئيسة في الأقل من علاقات المساءلة المحتملة [(736)]. ولمزيد من تعقيد الأمور، يتطلب كل من هذه المنتديات معلومات مختلفة، وقد يكون له توقعات متباينة أيضًا وفقًا لمعايير مختلفة عن مدى ملاءمة سلوك المدير، ولذلك فقد يصدر كل منها أحكامًا مختلفة. ولذلك، يواجه المديرون مشكلة تعدد جهات المسائلة: لمن سيقدمون تقاريرهم ووفقًا لأي معايير سيُقيَّمون؟

المساءلة المؤسساتية: الرؤساء. إن أول نوع من المساءلة وأهمه يخضع له المديرون هو المساءلة المؤسساتية. فرؤساؤهم، سواء أكانوا إداريين أم سياسيين، يطلبون منهم بانتظام، تقديم تقارير عن المهمات التي يقومون بها، وهو ما قد يتمّ أحيانًا بشكل رسمي كمثل تقارير الأداء السنوية، إلا أنه يتمّ معظم الأحيان في الاجتماعات غير الرسمية. وتتضمن هذه العملية عادةً علاقة هرمية قوية، وقد ترتكز المساءلة على أوامر شديدة وإجراءات عمل مقننة، من دون أن يشكل هذا عنصرًا أساسيًا [(737)]. يتمتع كبار المستشارين السياسيين ومديرو المشروعات والذين يعملون في سياق مهني رفيع المستوى بدرجة لا بأس بها من الاستقلالية في أداء مهماتهم، ومع ذلك فقد يشعرون بضغط المساءلة المؤسساتية. وبشكل محدد، فهذه ليست هي المساءلة «العامة» لأن هذه التقارير الداخلية لا تُعرض على الجمهور بشكل عام. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه المساءلة شرط لا غنى عنه للأشكال الخارجية الأخرى من المساءلة.

المساءلة السياسية: الممثلون المنتخبون والأحزاب السياسية. بالنسبة إلى المديرين في القطاع العام، يمكن أن تكون المساءلة أمام السلطات السياسية كالممثلين المنتخبين أو الأحزاب السياسية من الحقائق المهمة جدًا في حياتهم. إن هذه المساءلة تمارس عادة بشكل غير مباشر من خلال الوزراء في الأنظمة البرلمانية التي تقوم على مبدأ المسؤولية الوزارية وتتمتع

بخدمة مدنية عامة كما هو الحال في بريطانيا وهولندا. وفي أي حال، وبشكل متزايد، يطلب من المديرين أيضًا المثول أمام لجان برلمانية كما يحدث في التحقيقات البرلمانية. وفي النظام الرئاسي الأميركي، يخضع كبار المديرين - رؤساء المؤسسات أو الهيئات على سبيل المثال - لمساءلة مباشرة من مجلس الشيوخ. وفي الأنظمة الإدارية التي تعمل في ظل مجالس الوزراء السياسية وأنظمة الغنائم، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية وفرنسا أو بلجيكا، يجد المديرون أنفسهم خاضعين لمساءلة غير رسمية وسرية من دون أن تكون هامشية من رؤساء الأحزاب. كما يجد المديرون في القطاع العام وبخاصة أولئك الذين يمتلكون خلفية مهنية أو قانونية صعوبة في التعامل مع المساءلة السياسية، هذا إن لم يرونها مصدر تهديد لهم، بسبب غموض وعدم تحديد الأجندات والمعايير السياسية. إن معايير الحكم السياسي تكون عادة جدلية ويمكن معارضتها، وقد تعتمد على التغطية الإعلامية وبناء الائتلافات والفرص السياسية. وقد توضع هذه المعايير أحيانًا بعد وقوع الحدث، كما حدث في حالة ديريك لويس (Dereck Lewis) المدير العام لخدمة السجون في بريطانيا الذي أدى تقريبًا المهمات المحددة كلها في عقد عمله، ولكنه طرد من عمله بسبب حالة فرار سياسية من السجون لإرهابيي الجيش الجمهوري الإيرلندي. [738]

المساءلة القانونية: المحاكم. من الممكن أيضًا أن يتمّ استدعاء المديرين في القطاع العام إلى المحاكم لتبرير أعمالهم وتفسيرها، أو بالنيابة عن المؤسسة أو الهيئة كاملة. وقد تكون هذه المحاكم محاكم مدنية «عادية» كما في بريطانيا، وقد تكون محاكم إدارية متخصصة كما في فرنسا وبلجيكا وهولندا [739]. وفي بعض الحالات البارزة من الانحراف الإداري، كما وقع في قضية الدم الملوث في فرنسا (الدم الملوث بفيروس نقص المناعة البشرية) أو محاكمات الفساد في إيطاليا (Tangentopoli prosecutions)، استدعي المسؤولون في القطاع العام للمثول أمام المحاكم الجزائية. وتعد المساءلة القانونية ذات أهمية متزايدة للمديرين في معظم الدول الغربية وذلك نتيجة لإعطاء شكل رسمي للعلاقات الاجتماعية [740]، أو بسبب الثقة في المحاكم بدرجة أكبر من الثقة في البرلمانات [741]. وتعد توجيهات الاتحاد الأوروبي مصدرًا إضافيًا جديدًا ومهمًا للمساءلة القانونية بالنسبة إلى المديرين في القطاع العام في أوروبا على وجه خاص [742]. وترتكز المساءلة القانونية عادة على مسؤوليات محددة ممنوحة رسميًا أو قانونيًا للسلطات. لذلك، فإن المساءلة القانونية هي أوضح أنواع المساءلة لأن التحقيق القانوني سيرتكز على معايير قانونية مفصلة وضعتها القوانين المدنية أو الجزائية أو الأنظمة الإدارية أو الاجتهادات.

المساءلة الإدارية: المدققون والمفتشون والمراقبون. إلى جانب المحاكم، لقد شهدت العقود الأخيرة، إنشاء مجموعة من السلطات أو الجهات شبه القانونية التي تمارس إشرافًا مستقلًا إداريًا وماليًا ورقابيًا خارجيًا - وبعضهم

يتحدث عن «ثورة في التدقيق» [743]. تتنوع الجهات الإدارية الجديدة لتشمل أمين المظالم المحلي والأوروبي ومكاتب التدقيق والسلطات الرقابية المستقلة والمفتشين العامين ومكاتب مكافحة الغش والمحاسبين القانونيين [744]. كما أن سلطات مكاتب وطنية عدة للتدقيق قد توسعت لا لضمان نزاهة الإنفاق العام وشرعيته فحسب، بل لضمان فاعليته وكفاءته أيضًا [745]. وهذه الجهات الإدارية تمارس رقابة مالية وإدارية منتظمة غالبًا ما تكون وفقًا لأسس قوانين محددة ومعايير ثابتة [746]. وقد يكون هذا النوع من المساءلة مهم جدًا للمديرين التنفيذيين. الذين يعملون في المنظمات غير الحكومية وغيرها من الهيئات التنفيذية العامة.

المساءلة المهنية: زملاء المهنة. علاوة على كون كثير من المديرين التنفيذيين هم مديرون، فإنهم أيضًا مهنيون بمعنى فني أدق. فهم قد تدربوا باعتبارهم مهندسين أو أطباء بشريين أو أطباء بيطريين أو معلمين أو ضباط شرطة [747]. وقد يعني ذلك وجود علاقة مساءلة مع اتحادات مهنية ومجالس تأديبية. تضع الجهات المهنية قوانين بمعايير للممارسة المقبولة بحيث تكون ملزمة للأعضاء جميعهم. ويشرف على تنفيذ هذه المعايير ومراقبتها هيئات مهنية للإشراف على أساس التدقيق المهني. إن هذا النوع من المساءلة يلائم بوجه خاص المديرين التنفيذيين العاملين في مؤسسات مهنية كالمستشفيات والمدارس والعيادات النفسية ودوائر الشرطة ومراكز إطفاء الحرائق.

رابعًا: المساءلة بوصفها إطارًا لتحميل المسؤولية

1- المساءلة والمسؤولية

قد يبدي المديرون التنفيذيون استهجانًا أو عدم مبالاة بشأن التنوع الاجتماعي للمساءلات العامة والعلاقات والالتزامات المرافقة لها. فهناك أمر واحد مشترك بينهم: الخضوع للمساءلة تعني الخضوع للمشكلات. وكما يقول بن [748]: «إنهم يدركون أنهم إذا كانوا مطالبين بالمساءلة فهم عرضة لأحد أمرين: عندما يحسنون التصرف لا يحدث لهم شيء. أما عندما يرتكبون خطأ فإن أبواب الجحيم تفتح لهم. إن الأشخاص الذين نريد إخضاعهم للمساءلة يفهمون جيدًا معنى المساءلة: «المساءلة تعني العقوبة». لذلك، من الممكن أن يتورط السياسيون والمديرون في قضايا «تحميل المسؤولية» التي تتضمن استراتيجيات سياسية واستعراضية أو تنظيمية لتقليل أو تجنب المساءلة في حال الإخفاق وتضخيم المكاسب في حال النجاح [749].

في عالم الإدارة العامة الحديثة تُعد علاقات المساءلة مواقع مهمة لتحميل المسؤولية عندما تقع الأخطاء. فكونك خاضعًا للمساءلة يعني كونك مسؤولًا، وهذا يعني ضرورة تحمل المسؤولية عن الخطأ. وهذا الأمر يثير قضايا تحليلية

مهمة ذات طبيعة معيارية وجوهرية: من هو المسائِل ومن هو المساءَل، وما هي معايير ذلك؟

2- مشكلة تعدد الجهات المسؤولة: من هو المساءل؟ (750)

كثيرًا ما تواجه السلطات المسائلة مشكلات تشبه ما يواجهه المديرون، ولكن بالعكس. فقد تخضع لمساءلين متعددين. فمن الصعب في أغلب الأحيان على الأشخاص خارج المؤسسة أن يكشفوا من الذي ساهم في سلوك المؤسسة وبأي شكل ومن الذي يمكن مساءلته عن أفعالها وإلى أي مدى. لقد أطلق دنيس تومبسون (Dennis Thompson) على هذه الحالة اسم «تعدد الجهات المسؤولة»: «فمن الصعب تحديد المسؤول الخلقي عن النتائج السياسية بسبب تعدد المسؤولين الذين يشتركون في اتخاذ قرارات الحكومة وسياساتها» (751). فالسياسات تمر عبر عدد من الأشخاص قبل أن تخرج إلى حيز التنفيذ. فكثيرًا ما تصنع القرارات والمراسيم في لجان وتعرض على مسؤولين كثيرين قبل أن تُنفذ (في مراحل مختلفة ومستويات متعددة). إن أعضاء اللجان والهيئات الإدارية والدوائر الجديدة يتفقون مع التقاليد والقواعد والممارسات السائدة (أو مع ما يعتقدون بأنه تقاليد وقواعد وممارسات سائدة)، وأحيانًا يقدمون قواعد وأفكارًا خاصة بهم. وفي أي حال، فإنهم غالبًا ما يتركون وظائفهم قبل أن تصل أفكارهم وقواعدهم إلى مرحلة التنفيذ، أو قبل أن يتضح جيدًا أنهم لم يقوموا بعملهم على نحو جيد. لذلك، فإن سلوك المنظمة يكون عادة نتيجة التفاعل بين التقاليد التي لا يُعرف مؤسسها والقرارات اليتيمة.

من هو الذي سيتحمل المسؤولية والعقوبة حينئذ؟ توجد في المؤسسات العامة الكبيرة أربع استراتيجيات تطبقها الجهات الإدارية المسؤولة للتغلب على مشكلة تعدد المسؤولين عن اتخاذ القرارات.

المساءلة المؤسساتية: المؤسسة بوصفها مسؤولًا. إن كثيرًا من المؤسسات العامة هم أشخاص معنويون يتمتعون بوضعية قانونية مستقلة. يمكن أن تعمل هذه الهيئات كلاعب واحد كما يمكن أن تكون خاضعة للمساءلة تبعًا لذلك. إن معظم الدول الغربية تقبل مسؤوليات الأشخاص المعنويين في القانون المدني والإداري وحتى الجنائي. وتقع المؤسسات العامة عادةً ضمن هذه المسؤوليات للأشخاص المعنويين باستثناء المسؤولية الجنائية. وتعترف معظم الدول الأوروبية بالحصانات الجزائية للهيئات العامة كلها. وبعض هذه الدول مثل المملكة المتحدة وفرنسا وهولندا يقبل المسؤوليات الجنائية للهيئات العامة المحلية، ولكن ليس لأجهزة الدولة. إن النرويج والدانمارك هما الدولتان

الوحيدتان اللتان تقبلان بالمسؤولية الجنائية لكل من الحكومة المركزية والحكومة المحلية [(752)].

تستخدم استراتيجية المساءلة للأشخاص المعنويين عادة في الهيئات الإدارية والقانونية. وبذلك تستطيع تلك الهيئات تجنب القضايا الإشكالية المتعلقة بتجديد المسؤولين وإثباتهم بوصفهم أفرادًا. وفي حالة الانحراف التنظيمي، تستطيع تلك الهيئات الرجوع مباشرة للمؤسسة ومطالبتها بتفسير النتائج الجماعية من دون الحاجة إلى اهتمام كبير لتحديد المسؤول الذي يستحق التقديم للمساءلة. وتفترض هذه الاستراتيجية أن المؤسسة، تمامًا كالأشخاص العاديين، ستتعلم نتيجة إخضاعها للمساءلة وستعدل سياساتها وفقًا لذلك. إن هذا الافتراض لا يكون دائمًا صحيحًا من الناحية العملية. إن المعايير الخارجية لا تدخل إلى المنظمة بشكل أوتوماتيكي وحتى لو كان الأمر كذلك، فإنها لن تحقق شيئًا في ضوء الأهداف الأخرى. وقد تأتي العقوبات الموجهة للمؤسّسة في وقت متأخر جدًا وستؤثر في المذنب والبريء وستدفع الخزينة العامة ثمنها، أو قد لا يمكن أن تكون فاعلة بسبب التصفية الفعلية أو المتوقعة للمؤسسة [(753)].

المساءلة الهرمية: فرد يمثل المؤسسة. هذا هو موقع المساءلة العامة في معظم المؤسسة العامة في ما يتعلق بمعظم أنواع علاقات المساءلة باستثناء المساءلة المهنية. ويسود هذا النوع من المساءلة بصورة خاصة في علاقات المساءلة السياسية والتنظيمية كما هو الحال في المسؤولية الوزارية في نظام ويستمنستر. وتعد استراتيجيات المساءلة الأساسية صورة هرمية للمؤسسة المعقدة حيث تبدأ المساءلة من رأس الهرم. وفي ضوء هذا النوع من المساءلة لا يمثل عامة الموظفين والملفات أمام الجهات المسائلة الخارجية ولكنهم يختبئون خلف الوزير أو المدير التنفيذي العام أو قائد الأركان الذين يتحملون المسؤولية الكاملة ونتائجها في التعاملات الخارجية في الأقل. ويمكن أن يخضع أصحاب الرتب الدنيا لمساءلة رؤسائهم في ما يتعلق بالأمور الداخلية للمؤسسة. وفي حالة الأنظمة الهرمية فإن المساءلة تحدث وفقًا للتسلسل القيادي أو تسلسل السلطات الدقيق، وبذلك يكون المديرون في الرتب المتوسطة مسؤولين ومساءلين في الوقت ذاته.

تعد الأنظمة الهرمية بسبب بساطتها ووضوحها جذابة جدًا. فعندما يريد أحد أن يخضع آخر للمساءلة عن أعمال مؤسسة عامة، فإنه يعرف إلى من يذهب: إلى قمة الهرم السياسية أو التنظيمية. وليس من السهل أن تخترق المؤسسة وتكشف شبكة السلطات المعقدة فيها والأفعال المشتركة. ومن الناحية العملية، هناك حدود قوية لهذه الاستراتيجية. إن طريق الوصول إلى قمة الهرم طويلة، وكثير من المعلومات يأتي متأخرًا أو غير مكتمل، وهناك سلطات تقديرية رسمية أو غير رسمية لكثير من المؤسسات. ويعد القادة

السياسيون خارجيين بالنسبة إلى مؤسساتهم العاملين فيها. ففي البرلمان مثلًا، كانت هناك نزعة لحصر المساءلة السياسية في تلك القضايا التي يعلم بها الوزير شخصيًا والتي كان فيها في موقع مؤثر. وهذا موثق في المملكة المتحدة [(754)] وأستراليا [(755)] وهولندا [(756)]. وهذا يعني أن الاستراتيجية الهرمية في الممارسة السياسية تتمتع بسلطة محدودة للسيطرة والتأثيرات الوقائية.

المساءلة الجماعية: مؤسسة تمثل الفرد. تتكون المؤسسات العامة من مجموعة أفراد أو مسؤولين. ومن الناحية النظرية، تستطيع الجهة المسائلة تطبيق استراتيجية جماعية للمساءلة بحيث تختار أي عضو في المؤسسة وتخضعه للمساءلة عن سلوك المنظمة وأدائها ككل بصفته عضوًا في تلك المؤسسة. وهذه الاستراتيجية تسرّع العمل وتتغلب على مشكلة تعدد المسؤولين. وفي حالة سوء تصرف المنظمة، فإنه من الممكن أن يكون كل فرد فيها خاضعًا للمساءلة.

تكمن الصعوبة في المساءلة الجماعية في مدى ملاءمتها الخلقية. إن الترتيبات الجماعية للمساءلة الشخصية لا تنسجم مع الممارسات القانونية والخلقية والشعور العام في الديمقراطيات الغربية الحديثة. كما أنها ليست متطورة بدرجة كافية لتحقيق العدالة في الحالات المختلفة الأهمية عند إلصاق المسؤولية والعار والملامة بالآخرين. وهذا يؤدي إلى فرق جوهري في تحديد المسؤول عن الخطأ في حالة مثل التزوير في مكتب الإحصاء الأوروبي: فهل مدير المكتب هو الذي أمر بفتح الحسابات السرية، أم هو المدير المالي الذي تغاضى عن الإيداعات غير الرسمية، أم أحد الإحصائيين الذين كانوا يجمعون البيانات ويعالجونها؟ إن استراتيجية المساءلة الجماعية تكون ملائمة وفاعلة في أوضاع محددة فحسب، مثل الهيئات العامة الصغيرة ذات القرارات الجماعية.

المساءلة الفردية: كل واحد مسؤول عن نفسه. تعد هذه الاستراتيجية أكثر الاستراتيجيات دقة في إيقاع اللوم على الآخرين أو تحميلهم المسؤولية. تتضمن هذه الاستراتيجية إجراءات عادلة لكل حالة. فكل موظف مسؤول بالقدر الذي ساهم فيه شخصيًا في حالة سوء أداء المؤسسة. وفي هذا النموذج، لا ينجو الموظفون الأدنى رتبة، فلا تحتاج الجهة المسائلة إلى حصر المساءلة بالمديرين التنفيذيين في المؤسسة فحسب، ولكنها تستطيع أن تسأل كل مسؤول أو موظف يظن بأنه ساهم في سوء أداء أو تصرف المؤسسة. وعلاوة على ذلك، فإن تحميل المسؤولية سيختلف من شخص إلى آخر، وسواء أكان ذلك الشخص في قمة الهرم المؤسساتي أم في قاعدته، فإن كل شخص يُقيّم في ضوء فعله الشخصي. وهذه الاستراتيجية ملائمة للمساءلة المهنية التي تطبق على أساس المسؤولية الفردية.

تفترض هذه الاستراتيجية أن المديرين التنفيذيين الأفراد يتمتعون بفرص كافية في مؤسساتهم لاتخاذ القرار والتصرف وفقًا له. ولكن العلاقات التسلسلية في المؤسسات المعقدة والضغط الاجتماعي القوي للملاءمة مع الأهداف والممارسات في المؤسسة وتجليات السلوك الجماعي ومجموعات الضغط المهنية يمكن أن تشكل عوائق حقيقية للمسؤولين الذين يريدون التصرف بطريقة خلقية مقبولة. ولذلك، فإن الأسباب الداخلية أو الخارجية للانسحاب والتعبير عن الرأي كالمواقع التي تسمح بنشر أخبار المؤسسة في الخارج أمور محمودة [757].

خامسًا: وظائف المساءلة العامة والخلل فيها

1- لماذا نحتاج إلى المساءلات العامة؟

إن المساءلة العامة ليست مجرد سمة للحوكمة الديمقراطية فحسب، بل شرط لا غنى عنه لها أيضًا. ويمكن تحليل الديمقراطية التمثيلية الحديثة كسلسلة من العلاقات بين الوكيل والموكل ينقل فيها المواطنون، وهم الموكلون الأساسيون في النظام الديمقراطي، سيادتهم وسلطتهم إلى ممثليهم، الذين بدورهم (في الأنظمة البرلمانية في الأقل) يعبرون عن ثقتهم في مجلس الوزراء. ويقوم الوزراء بنقل أو تفويض معظم صلاحياتهم إلى آلاف الموظفين المدنيين في وزاراتهم، التي بدورها تنقل عددًا كبيرًا من صلاحياتها إلى مؤسسات وهيئات عامة مستقلة نوعًا ما. في نهاية المطاف يقوم الموظفون والمؤسسات بإنفاق المليارات من أموال دافعي الضرائب واستغلال صلاحياتهم بغية منح تصاريح وفوائد وتنفيذ السياسات العامة وفرض الغرامات وحبس الناس.

من أولى وظائف المساءلة العامة وأهمها، كترتيب مؤسساتي، وظيفة السيطرة أو الضبط الديمقراطي. إن كل موكل في سلسلة تفويض السلطة يريد أن يضبط ممارسة السلطات المنتدبة بإخضاع الوكلاء للمساءلة. وفي نهاية سلسلة علاقات المساءلة يقف المواطنون الذي يقيمون أداء الحكومة ويفرضون العقوبات على ممثليهم السياسيين بسحب الثقة من السيئين منهم والتصويت ضدهم. لذلك، فإن الخضوع للمساءلة العامة شرط ضروري للعملية الديمقراطية لأنها في النهاية توفر للممثلين السياسيين والناخبين المعلومات اللازمة للحكم على عدالة الحوكمة وفاعليتها وكفاءتها [758].

ثانيًا، تعمل المساءلة العامة على تعزيز نزاهة الحوكمة العامة. ويعد الطابع العام للمساءلة عنصر حماية من الفساد والمحسوبية وسوء استغلال السلطة وغير ذلك من السلوكات غير الملائمة [759]. والافتراض هنا هو أن الخضوع للمساءلة العامة سيردع المديرين من استغلال السلطة المفوضة لهم ويوفر

للمراقبين، سواء أكانوا صحافيين أم من مجموعات المصالح أو أعضاء في البرلمان أو مراقبين رسميين، معلومات أساسية لتتبع الإساءات الإدارية.

الوظيفة الثالثة للمساءلة العامة هي تحسين الأداء. تسعى المساءلة العامة إلى تعزيز التعليم الفردي والمؤسساتي وتحسينه [(760)]. ولا تقتصر المساءلة على عملية الضبط فحسب، ولكنها تسعى للوقاية أيضًا. فالمساءلة تعمل على إنتاج أو إعادة إنتاج المعايير وتذويتها وتعديلها حيث يلزم الأمر. فالمدير الذي يخضع للمساءلة يُبلغ بالمعايير التي يقتضي أن يخضع لها وبأنه قد يسأل عنها في المستقبل أيضًا (وبشكل أدق في هذه الحالة). كما أن الجهات الخارجية غالبًا ما تسأل أيضًا وبخاصة من يجدون أنفسهم في موقف مشابه. إن التحقيقات البرلمانية في حالات إخفاق السياسات مثلًا تلقي بظلالها بعيدًا من الحادثة نفسها - وبخاصة عندما تذاع في أوقات الذروة - وهي قد تدفع بعدد كبير من المديرين في مواقع مشابهة إلى تعديل سياساتهم وإجراءاتهم.

تتضافر هذه الوظائف الثلاث لتنتج وظيفة رابعة للمساءلة العامة: إدامة شرعية الحوكمة العامة أو تعزيزها. فالحكومات في المجتمعات الغربية تواجه جمهورًا ناقدًا بشكل متزايد. ولا ينظر إلى ممارسة السلطة العامة أمرًا مسلمًا به. فالمساءلة العامة، بمعنى الشفافية والاستجابة والمسؤولية، تسعى إلى تأكيد ثقة الجمهور في الحكومة وإلى جسر الهوة بين المواطنين وممثليهم، وبين المحكومين والحكام [(761)].

أخيرًا، وفي الحالات المأساوية وحالات الإخفاق الذريع فإن المساءلة العامة تقوم بدور مهم وتؤدي وظيفة تنقية عامة. فمن الممكن للمساءلة أن تساعد في خلق جو من التنفيس العام. وتستطيع المساءلة أن تنهي فترة مأساوية وتُخلّص الناس مما علق في نفوسهم وتمكنهم من التعبير عن مظالمهم، كما أنها تطالبهم أيضًا بتبرير سلوكهم وتفسير أعمالهم. ومن الأمثلة على هذه المساءلة التحقيقات البرلمانية والرسمية وجلسات الاستماع العامة في حالات الكوارث الطبيعية وتحطم الطائرات وحوادث القطارات. ومن الأمثلة الحديثة على هذه المساءلة ما حدث في تحقيق هاتون (Hutton) في ما خصّ مقتل ديفيد كيلي حيث بدأ التحقيق في غضون أسابيع من العثور عليه مقتولًا، وما حدث في لجان تقصي الحقائق في جنوب أفريقيا، وفي كثير من محاكم الحروب ابتداء من محاكمات طوكيو ونورمبيرغ وانتهاء بمحاكم يوغسلافيا [(762)]. إن عمليات الاستدعاء للمساءلة تهيئ فرصًا للندم والتعويض والعفو، وبذلك فهي تغلق المناقشات السياسية والاجتماعية [(763)].

2- الإفراط في المساءلة

المساءلة العامة أمر مرغوب فيه ومن المؤكد أنه بالإمكان الحصول على كثير منها. فقد أشار العديد من الباحثين إلى ما يمكن أن يسمى بمأزق المساءلة [(764)]، أو مفارقة المساءلة [(765)]. وهناك توتر متأصل ودائم بين المساءلة والأداء

الفعال [766]. فكل وظيفة من وظائف المساءلة العامة قد تتحول بسهولة إلى خلل وظيفي إذا ما حدث إفراط في ممارسة المساءلة العامة [767].

إن الضبط الديمقراطي الشديد سيؤدي إلى حرمان المديرين من ممارسة الريادة في العمل وسيحول الهيئات إلى بيروقراطيات تتحكم فيها القواعد والقوانين. وكما يقول مارك زيغانز (Mark Zegans): «إن المؤسسات التي تبالغ في الاهتمام بالقواعد تحول المتردد إلى جبان والجريء إلى خارج عن القانون» [768]. إن التركيز الشديد على ضبط النزاهة والفساد يؤدي إلى الالتزام بشكلية الإجراءات التي ستؤثر كثيرًا في كفاءة وفاعلية المؤسسات العامة [769]. كما أن المبالغة في التركيز على المساءلة والشفافية قد تؤدي إلى قرارات دون المستوى المطلوب وغير فعالة بدلًا من التحسن في الأداء [770].

في حالات ندرة الموارد، قد يؤدي الإفراط في المساءلة إلى توزيع غير فعال لتلك الموارد. وقد أجرى أدلبرغ وباتسون [771]، وهما عالمان في علم النفس الاجتماعي، تجربة طلبا فيها من المبحوثين توزيع منح على الطلبة الفقراء بينما لم تكن هناك أموال كافية لضمان منحة معقولة للمتقدمين المستحقين لتلك المنح جميعهم. وأظهرت الدراسة أن الذين كانوا يعرفون أن عليهم أن يبرروا قراراتهم بعد توزيع المنح، بغض النظر عما إذا كان ذلك التبرير سيقدم للطلبة أو للمانحين، كان استعمالهم للموارد النادرة أقل فاعلية من استعمال أولئك الذين لم يعرفوا بأنهم سيخضعون للمساءلة عن أفعالهم. حاول الفريق الأول تجنب أي استياء وأي نقد يوجه إلى سلوكهم عبر إعطاء المبلغ نفسه لكل متقدم للمنحة. لكن ذلك الإجراء أدى إلى حالة استلم فيها كل طالب مبلغًا ضئيلًا لا يكفي لاستكمال دراساته. أما الفريق الثاني الذي شعر بصورة أقل بأنه تحت ضغط تطبيق مبدأ المساواة فقد اتخذ القرار السليم والخيار الصحيح. فقد منحوا الطلبة الذين كانوا بحاجة أكبر مبلغًا كافيًا لاستكمال دراساتهم، أما بقية المتقدمين للمنحة فلم يستلموا شيئًا. وبدلًا من إعطاء كل متقدم مبلغًا قليلًا لا يفي بحاجته، أُعطِيَ المحتاجون مبالغ كافية. فقد أدى عدم الاكتراث كثيرًا بالمساءلة إلى استخدام أفضل وأكثر فاعلية للأموال المتوافرة.

الجدول (1-8): وظائف المساءلة العامة وحالات الخلل فيها

الخلل	الوظائف
الاهتمام الزائد في	الضبط

القواعد	الديمقراطي
شكلية الإجراءات	النزاهة
الصرامة	التحسين
سياسة الفضائح	الشرعية
إلقاء اللوم على الآخرين	التنفيس

لقد خضعت نتائج دراسة أدلبرغ وباتسون للتنقيح والدراسة مرات أخرى في عدد من التجارب النفسية والاجتماعية [(772)]. لقد خلص تتلوك وليرنر [(773)] في مراجعتهما للدراسات السابقة في الموضوع إلى أن أنواعًا محددة فحسب من علاقات المساءلة تخضع للنقد والتقويم المنفتح: «يخضع صناع القرار للنقد والتقويم الذاتي عندما يعرفون مسبقًا أنهم سيخضعون للمساءلة من آخرين (أ) لا تكون آراؤهم معروفة، (ب) ومن المهتمين بالدقة، (ت) ومن المهتمين بالإجراءات بدلًا من النتائج المحددة، (ث) ومن المطلعين بصورة معقولة وجيدة، (ج) وممن لديهم سبب مشروع للتحقيق في الأسباب وراء قرارات المشاركين» [(774)]. إن المساءلة أمام أشخاص يهتمون بالنتائج فحسب بدلًا من اهتمامهم في عمليات اتخاذ القرار أو أمام أشخاص يفضلون نتائج معينة، تقلل إلى حد كبير درجة تعقيد القرارات ونوعيتها وتضخم التحيز المعرفي [(775)]. وإذا ما أفرطنا في تطبيق المساءلة فقد يتعلم المديرون الشيء الخطأ، وهو تجنب المخاطرة والمبادرة وإيقاع اللوم على الآخرين وحماية أنفسهم من الأخطاء المحتملة والنقد [(776)].

بالمثل، ليست هناك علاقة مشابهة مطلقة بين الشفافية والشرعية. فالشفافية لا تضمن صحافة عادلة. ومن الممكن أن يُشهّر بكل خلل أو تجاوز للقوانين والأنظمة مهما تكن بسيطة أو تافهة أو بكل خلاف حول قرار ما ووصفه بأنه دليل على اللامعقولية والانحراف. فبعد كل قضية وإخفاق، وحتى في الحالات الروتينية، يستطيع الصحافيون دائمًا إيجاد إجراءات أو قواعد لم يتم تطبيقها حرفيًا. ففي بريطانيا المعاصرة، وكما يقول كارول هارلو [(777)]: «لقد حدث إفراط شديد في تنفيذ الشفافية حيث أصبحت سلاحًا بيد وسائل الإعلام للتدخل في شؤون الحياة الخاصة سعيًا إلى اتخاذ إجراءات عقابية وإلى إجراء إصلاحات مبالغ فيها لأخطاء بسيطة جدًا». وقد أثيرت مخاوف مشابهة في بلجيكا [(778)] وهولندا [(779)]. فقد يؤدي الإفراط في الشفافية إلى تحويل المساءلة العامة إلى سياسة فضائح كما يؤدي إلى انخفاض شرعية الحوكمة.

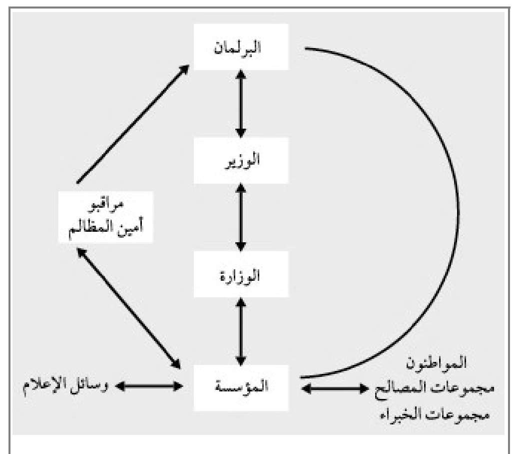
أخيرًا، فقد تؤدي الاجراءات القضائية ولجان تقصي الحقائق والتحقيقات البرلمانية إلى إلقاء اللوم على الآخرين بدلًا من العفو، وبدلًا من التنفيس يحدث تبادل للاتهامات بين المديرين والمستشارين السياسيين، كما حدث في حالة ديريك لويس (Derek Lewis) والمأسوف عليه ديفيد كيلي، حيث يصبح المديرون ضحايا للسياسيين [(780)].

سادسًا: من المساءلة الرأسية إلى المساءلة الأفقية

كانت علاقات المساءلة السائدة في معظم الديمقراطيات الغربية رأسية بطبيعتها، وتمثل ذلك بشكل صحيح في الدول ذات الأنظمة البرلمانية التي تعمل وفقًا لمبدأ المسؤولية الوزارية مثل بلجيكا وهولندا وألمانيا ودول رابطة الشعوب البريطانية سابقًا التي كانت تطبق نظام ويستمنستر مثل المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا. وكانت المساءلة العامة الرسمية تمارس في الأغلب من خلال المسؤولية الوزارية أمام البرلمان. ولم يكن المديرون التنفيذيون يخضعون للمساءلة السياسية، بل للمساءلة المؤسساتية، حيث يخضعون لمساءلة رؤسائهم المباشرين في التسلسل القيادي. أمّا الذي يخضع للمساءلة أمام الصحافة أو في البرلمان فهو رأس الهرم، أي الوزير [(781)]. ولذلك، تخضع المساءلة العامة للتسلسل في علاقات الوكيل والموكل [(782)]. وفي العقود الأخيرة، وقع النظام الفيبري أو نظام دايسي في بريطانيا والأنظمة المتراصة التي تعتمد على علاقات المساءلة الهرمية التنظيمية والسياسية، تحت ضغط شديد ما أدى إلى ظهور علاقات مساءلة جديدة أكثر تنوعًا وتعددًا [(783)].

أولًا، إن ظهور علاقات المساءلة الإدارية، من خلال تأسيس نظام أمين المظالم والمدققين والمفتشين المستقلين لا ينسجم مع علاقات المساءلة التقليدية الرأسية بين الوكيل والموكل. ومع أن هذه الجهات الإدارية كلها مسؤولة مباشرة أو غير مباشرة أمام البرلمان أو الوزير، فإنها غالبًا لا تستند إلى علاقة هرمية مع المديرين التنفيذيين. فبعض هذه الجهات مثل أمين المظالم لا يملك حتى سلطة رسمية لإلزام المديرين بالامتثال. ولذلك، فإن معظم علاقات المساءلة تعد شكلًا من المساءلة «المائلة» [(784)] حيث تسعى هذه العلاقات إلى تعزيز السيطرة البرلمانية من دون أن تكون جزءًا من التسلسل المباشر في علاقات الموكل والوكيل [(785)]. وتعد هذه الجهات الضابطة هيئات ثانوية في المساءلة لمساعدة المسؤولين السياسيين في ضبط كثير من الوكلاء الإداريين، ولكنها تدريجًا اكتسبت شرعية خاصة بها بحيث أصبحت هيئات مستقلة للمساءلة.

الشكل (8-2): المساءلة الأفقية



ثانيًا، تعتمد الجهات المسائلة استراتيجيات فردية للمساءلة بشكل متزايد. فهي غير راضية عن المسؤولية المؤسساتية أو الهرمية بحيث تدعو ليس فحسب إلى إخضاع المؤسسة أو الوزير المسؤول عنها للمساءلة، ولكنها تخضع الأفراد الموظفين للمساءلة أيضًا. لقد بدأ هذا الانشقاق عن نظام فيبر في القانونين الجزائي والعسكري وذلك في محاكمات نورمبيرغ وطوكيو بعد الحرب العالمية الثانية. إن الاحتجاج بالأوامر العليا خسر كثيرًا من شرعيته في الميدان العسكري أولًا، وفي الخدمة المدنية تدريجًا أيضًا [786]. أما اليوم، فلا يستطيع المديرون التنفيذيون في العديد من الدول الأوروبية الاختباء خلف مؤسساتهم أو رؤسائهم وهم قد يخضعون للمساءلة أمام المحاكم المدنية وأحيانًا أمام المحاكم الجزائية للتحقيق معهم في ما أحدثوه من خلل في مؤسساتهم. إن لجان التحقيق البرلمانية عادة غير راضية بوجهة النظر الرسمية للدائرة، ولكنها لا تتردد في استدعاء أي موظف مدني للتحقيق معه [787].

ثالثًا، لقد أضعف ظهور المؤسسات شبه المستقلة أو المستقلة شرعية أنظمة دايسي وفيبر في الضبط السياسي من خلال الوزير [788]. وفي حالة المنظمات غير الحكومية، فإن مبادئ المسؤولية الوزارية التقليدية تعطي نتائج عكسية. ومع أن الوزراء يبقون مساءلين أمام البرلمان عن الأداء اليومي لهذه المؤسسات، فإنهم يتمتعون بسلطات للضبط والإشراف أقل بكثير مما كانت عليه سابقًا. وفي حالات كثيرة، احتفظ الوزراء فحسب بمسؤولية شكلية عن صوغ السياسات والترتيبات المؤسساتية، في حين أن المسؤوليات الإجرائية انتقلت إلى رؤساء هذه المؤسسات. وفي ظل غياب المساءلة السياسية لهؤلاء الرؤساء، تكون المؤسسات محمية بشكل فعال من التحقيقات البرلمانية لأن الوزير غير مطلع من الناحية الهيكلية على أعمالهم وسلوكاتهم اليومية، لذلك لن يقدم شيئًا عندما يحقق معه في البرلمان حول تصرف رؤساء المؤسسات. والأهم من ذلك كله، هناك نزعة لحصر مبدأ المسؤولية الوزارية في البرلمان بما في ذلك التهديد بسحب الثقة والاستقالة، في

الحالات التي كان فيها الوزير متورطًا شخصيًا فحسب [(789)]. إن الفجوة في المساءلة السياسية تفسر جزئيًا ظهور علاقات المساءلة الإدارية والقانونية وتؤدي إلى إيجاد طرائق مختصرة إلى البرلمان [(790)]. لذلك يخضع رؤساء المؤسسات المستقلة أحيانًا للمساءلة المباشرة أمام البرلمان، وقد يُطلب منهم المثول أمام لجان تشريعية أو الخضوع للتحقيق من لجان التحقيق الإداري المختصة مثل مكاتب التدقيق الوطنية [(791)].

رابعًا، لقد أدى ظهور الإدارة العامة الجديدة، الذي تزامن مع ظهور المنظمات غير الحكومية، إلى بروز أشكال للمساءلة أكثر أفقية في القطاع العام. فهنالك عدد الإصلاحات الإدارية، التي تمّ استلهامها من القطاع الخاص، على شاكلة مبادرة الإدارة المالية (Financial Management Initiative) ومبادرات الخطوات الآتية في المملكة المتحدة (Next Step Initiatives) وحركة إعادة اختراع الحكومة (Reinventing Government Movement) في الولايات المتحدة، التي سعت إلى إحلال المنطق التعاقدي مكان المنطق البيروقراطي والهرمي في العمليات الحكومية [(792)]. فقد تم التعاقد مع هيئات خارجية من القطاع الخاص أو شبه الخاص أو مع مؤسسات تنفيذية لتنفيذ الخدمات العامة. وقد أصبحت هذه المؤسسات الخارجية قريبة جدًا من الحكومة المركزية أو تحولت إلى مؤسسات مرتكزة على الأداء، وبدأت تُقَيم على أساس الأهداف ومؤشرات الأداء والمعالم التي وضعت في العقود (أو ما يشبه العقود) [(793)].

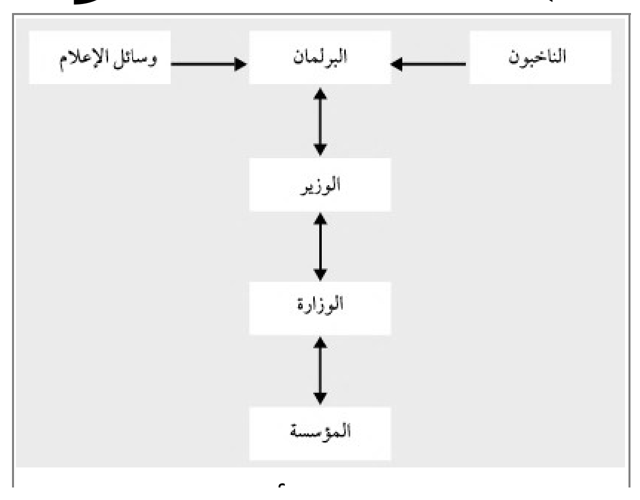
من الناحية الدلالية، فإن منطق التعاقد يعني علاقة أفقية لأن كلا الطرفين حر في الدخول في العقد أو عدم الدخول. ومن الناحية العملية، وبسبب احتكار فعلي من طرف المشتري، فقد تكون مساءلة العقد شكلًا متقنًا آخر من الضبط الهرمي لأن الأصيل يستطيع بمفرده تحديد شروط العقد. ويدّعي بعضهم بأن استخدام تدقيق «القيمة بدلًا من النقود» بمؤشرات الإدارة المتنوعة يسمح «بالضبط الإشرافي الكامل في ما قبل وما بعد» [(794)]. وقد حذر بعض المعلقين من أن المنطق الاقتصادي للعقود غير ملائم في سياق تقديم الخدمة المهنية كما هو الحال في الصحة والتعليم لأن هذه الخدمات تتطلب درجة من الاستقلالية المهنية والمعرفة الضمنية التي لا تظهر في العقود ولا في مؤشرات الأداء [(795)]. وقد يبدون شيئًا من القلق حول التكاليف من حيث الوقت اللازم لأداء الأعمال الكتابية والنفقات الجارية وتشتت الأهداف التي تستخدم في التسجيل ومعالجة البيانات كلها التي تتطلبها العقود للإشراف [(796)]. وسيدعي النقاد الإدارياتيون، على سبيل المثال، أن هناك ترتيبات عدة للمساءلة عن الأداء الفعال في الخدمات العامة [(797)].

خامسًا، وبردة فعلٍ جزئية لعدم الثقة في الحكومة، هناك ميل لدى كثير من الديمقراطيات الغربية لمزيد من علاقات المساءلة المباشرة والصريحة بين المؤسسات العامة من جهة والعملاء والمواطنين والمجتمع المدني بما فيه

وسائل الإعلام من جهة أخرى [(798)]. وينبغي للمواطنين والمجتمع المدني ووسائل الإعلام أن يصبحوا هيئات للمساءلة السياسية، وينبغي للمؤسسات وللمديرين التنفيذيين أن يشعروا بأنهم ملزمون بالمساءلة نتيجة تصرفاتهم وذلك للمجتمع بشكل عام أو لجماعات المصالح والجمعيات الخيرية واتحادات العملاء. وهذه هي المساءلة الأفقية بمعناها الصحيح حيث يتم تجاوز التسلسل الهرمي بما فيه البرلمان، وبذلك تكون المؤسسة أو الوزير أو المدير العام مساءلين مباشرة من المواطنين.

في التسعينيات من القرن العشرين، وضعت مؤسسات عامة كثيرة مواثيق للمواطنين وأسست مجموعات تركيز ولجان شعبية لتعزيز المساءلة العامة. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، أنشأت حكومة بلير في عام 1998 ما سمي باللجنة الشعبية التي كانت تضم حوالى 6000 مواطن يمثلون السكان جميعهم من حيث العمر والجنس والخلفية الإقليمية والعرقية ومؤشرات سكانية أخرى. واستُخدمت اللجنة لاستشارة المواطنين حول مدى جودة الخدمات العامة ومحتواها. ولكن هذه اللجنة الشعبية الوطنية انتهت في عام 2002، في حين أن لجان أخرى جديدة تشكلت في دوائر حكومية عديدة. ومن هذه اللجان: اللجنة البريطانية لمسح الجرائم التي كانت تديرها وزارة الداخلية وكانت هذه اللجنة تسأل 40,000 مواطن حول آرائهم في العدالة الجنائية والشرطة والمحاكم. ومن هذه اللجان أيضًا لجنة رأي المريض، وهي لجنة لدراسة حالة المرضى المقيمين في المستشفيات، والتعرف إلى آرائهم بشأن معاملتهم في المستشفيات، ولجنة دراسة آراء المسافرين التي أشرفت عليها سلطة القطارات، إضافة إلى لجان أخرى كثيرة كانت تديرها الحكومات المحلية[13]. كذلك، فقد قامت مؤسسات عديدة بإنشاء لجان أصغر للمستهلكين أو مجالس استشارية تضم أعضاء من مجموعات المصالح التي يمكن استشارتها بشأن الأداء أو تغيير السياسات.

الشكل (3-8): المساءلة الرأسية



غير أن معظم هذه اللجان لا تكفي لأن تكون هيئات للمساءلة بالمعنى المستخدم في هذا البحث. أولًا، إن هذه اللجان لا تتصرف كهيئات للمساءلة إذ لا يوجد إلزام رسمي أو غير رسمي يجبر المؤسسات على الخضوع لمساءلتها وتبرير سلوكها أمامها، فضلًا عن مسألة إمكان النقاش والحكم من قبل هذه اللجان. وفي الوضع الأمثل، يمكن استخدام هذه اللجان مصدرًا للمعلومات بالنسبة إلى جهات مساءلة أخرى مثل البرلمان والمجالس الإشرافية أو وسائل الإعلام التي يمكنها أن تُخضع المؤسسات العامة للمساءلة. إن مؤسسات المعايير والجودة في بريطانيا التي تتطوع المؤسسات العامة لتقويم خدماتها العامة وفقًا لمعاييرها هي الأقرب لما يسمى بالمساءلة الأفقية [799].

هناك خطوة متقدمة في الاتجاه نحو المساءلة الأفقية الحقيقية تتمثل في نشر نتائج التفتيش والتقويم والمعايير على الإنترنت. فمثلًا، في هولندا كما هو الحال في المملكة المتحدة [800]، يقوم المجلس الوطني لمفتشي المدارس بنشر تقاريره التفتيشية حول مدارس معينة على الإنترنت. وبذلك يستطيع أولياء التلاميذ والصحافيون والمجالس المحلية بسهولة مقارنة نتائج مدرسة بمدارس أخرى مشابهة في المنطقة بسبب توافر المعايير الكمية ومعايير المقارنة، كما أنهم يستطيعون الوصول إلى تقارير أكثر نوعية عن هذه المدارس. وعلى الرغم من وجود أدلة ضئيلة، حتى الآن، تشير إلى أن كثيرًا من أولياء التلاميذ يمارسون حقهم في الانسحاب أو الإعراب عن قلقهم أو مخاوفهم في ضوء هذه التقارير النوعية، فإن المديرين المحليين يشعرون بضرورة تبرير سلوكات مدارسهم للجمهور [801].

أخيرًا، هناك من يطالب بالتوقف الجذري عن التعامل مع المساءلة الهرمية لمصلحة المساءلة «360 درجة» التي لا يكون فيها كل مدير عام خاضع للمساءلة أمام كل واحد يعمل معه فحسب، بل بالعكس أيضًا: «كل فرد يعمل في مؤسسة عامة يخضع للمساءلة أمام الجميع في تلك المؤسسة» [802].

سابعًا: الخصخصة والمساءلة العامة

لقد ركزنا في ما سبق على علاقات المساءلة للمديرين التنفيذيين. إلا أن الاستخدام المتزايد للشركات الخاصة في مجال تقديم الخدمات العامة إضافة إلى خصخصة المؤسسات العامة يثير تساؤلات حول المساءلة العامة لمديري القطاع الخاص [803]. فماذا يعني التحول، الذي أوجدته الإدارة العامة الجديدة، من القطاع العام إلى القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات من حيث أشكال المساءلة العامة التي ناقشناها آنفًا؟

من الواضح، فإن أهم نتيجة تتمثل في انخفاض شدة المساءلة السياسية ونطاقها. إن المؤسسات الخاصة أو المخصخصة لا تخضع للمساءلة السياسية المباشرة، وهذه هي طبيعة الخصخصة التي تتمثل بتحرير المؤسسات من

أعباء الضبط السياسي. وهي لا تخضع مباشرة للمسؤولية الوزارية للبرلمان من أجل المساءلة عن أدائها ولديها موجبات أقل صرامة بكثير تجاه الجمهور في ما خص تبرير أدائها.

بالنسبة إلى الشركات المساهمة، يتمتع المساهمون بعلاقة مساءلة مع المديرين كما هو الحال بين المواطنين والسياسيين. فلهم الحق في الاطلاع على بعض التقارير وطرح بعض التساؤلات في الاجتماعات العامة. ولكن درجة التحقيق والتمحيص ومستوى الإفصاح أقل مما هو مطلوب من السياسيين والمديرين التنفيذيين. «فلا ينفتح المديرون في القطاع الخاص لوسائل الإعلام كما هو الحال عند السياسيين الذين يجب أن يتقبلوا ذلك حتى في القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة» [(804)]. وهناك فرق آخر وهو أن هذا الشكل «الخاص» من المساءلة العامة مقصور على المساهمين إذ ليس للمواطنين حق في الاستفسار عن شؤون الشركات الخاصة، حتى لو كانت تؤثر في حياتهم. فقوانين حرية المعلومات، على سبيل المثال، لا تنطبق على المؤسسات الخاصة في معظم الدول.

قد يدعي بعضهم بأن الشركات الخاصة باتت تواجه المساءلة العامة بشكل متزايد كما فعلت شركة شل (Shell) في قضية برنت سبار (Brent Spar)، أو في عملياتها في أوغونولاند في نيجيريا. إلا أن هذه المساءلة العامة لا ترتكز بعد على أشكال المساءلة العامة الممأسسة، لكنها ترتكز على التفاعل الممكن بين مجموعات المصالح ووسائل الإعلام.

بالمثل، فإن الشركات والمديرين في القطاع الخاص لا يخضعون لعلاقات المساءلة الإدارية والقانونية والمعايير نفسها كما هو الحال في المؤسسات الحكومية والمديرين العامين. ولا تخضع شركات القطاع الخاص إلى مبادئ القانون الإداري الصارمة أو لأمين المظالم أو لمكاتب التدقيق الوطنية، وهناك آليات أقل أو ليس من السهل الوصول إليها للاستماع للشكاوى الخارجية والإصلاح [(805)].

هناك من يدعي، على المدى البعيد، أنه في ضوء توافر سوق فاعلة لتقديم الخدمات العامة، فإن التنافس الحر بين الشركات الخاصة سيجعل معظم علاقات المساءلة الإدارية والقانونية غير ضرورية. إن قوى السوق «سترغم الشركات الخاصة على التصرف وكأنها خاضعة لقوانين المساءلة العامة» [(806)]. فإذا تنافست المدارس الخاصة في استقطاب الطلبة، لن تكون هناك حاجة إلى مفتشي المدارس الحكومية الذين يحق لهم زيارة المدارس والتفتيش عليها ونشر النتائج عنها على الإنترنت. وحينئذ، فإن المدارس الخاصة التي تحاول استقطاب الطلبة، ستكشف طوعًا عن المعلومات المتعلقة بآدائها. وسيكون ذلك مربحًا لبعض الجهات الخاصة مثل المجلات والصحف التي ستُقيّم تلك المدارس وتصنفها. وبذلك فإن المساءلة التي ترتكز على السوق ستحل محل المساءلة الإدارية.

يقترح آخرون أن الاتجاه نحو إعادة تجديد الحكومة سيؤدي في النهاية إلى إعادة تشكيل علاقات المساءلة العامة للمؤسسات الخاصة التي تقدم خدمات عامة. يقترح غيلمور وجنسن، على سبيل المثال، بروتوكولًا لتأسيس علاقات مساءلة ملائمة في حالة نقل السلطة الحكومية. ويرى ملغان [(807)] بعض الشواهد على التوافق بين القطاعين العام والخاص مما يؤدي إلى توسع شأن المساءلة في القطاع الخاص. وبالفعل، ففي الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، أنشئت مؤسسات مستقلة جديدة عدة في أوروبا الغربية لتنظيم عمليات السوق أو لتعزيز عددٍ من المصالح العامة [(808)]. لقد أدت خصخصة المرافق العامة إلى سلسلة جديدة من علاقات المساءلة الإدارية في عدد من القطاعات الاقتصادية.

يمكن مشاهدة تقارب آخر أكثر عمومية في حال الشركات المسجلة في السوق المالية. إنها تعمل بالمال العام، وإن لم يكن بمساهمات دافعي الضرائب لكن بإيداعات غير معروفة للمستثمرين من مؤسسات وأفراد الذين يشترون أسهمًا في السوق المالية. لقد صدرت قواعد محاسبية جديدة في الولايات المتحدة على إثر قضية إفلاس إينرون (Enron Bankruptcy) وفضائح مالية أخرى مشابهة، وستصدر هذه القواعد في أوروبا أيضًا، بغية إجبار الشركات المسجلة على تأمين المزيد من المعلومات المالية للجمهور العام بمستوى أكبر مما كان عليه سابقًا. ويُعد ظهور هيئات للإشراف والمراقبة المالية والاقتصادية مثل هيئة الأسهم والبورصة في الولايات المتحدة، وهيئة المنافسة، وهيئة الخدمات المالية، ومجلس الأسهم والاستثمار في بريطانيا، أو هيئة المستهلكين والأسواق وهيئة الأسواق المالية في هولندا، معادلًا في القطاع الخاص لثورة التدقيق في القطاع العام.

ثامنًا: إدارة المساءلة العامة

قد تكون المساءلة العامة مكملة للإدارة العامة - ولكنها بالتأكيد ورطة للمديرين. فقد أصبحت المساءلة العامة مسألة مهمة إن لم تكن حقيقة ثابتة في حياة المديرين التنفيذيين. ومع أن الخضوع للمساءلة عنصر مهم في المهمات الإدارية - ينظر مفهوم الخضوع للمساءلة في الاختصار الذي أوجده غوليك (Gulick) وأورويك (Urwick) وهو PODSCORB (الذي يعني التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق وإعداد التقارير والميزانيات) - فليس من قبيل المبالغة إذا قيل إن جزءًا كبيرًا من العمل اليومي للمديرين يتمثل في إدارة العمليات المتعلقة بتقديم الحسابات.

أدت مؤشرات الأداء التي تعتمد على المعلومات والاتصال والتكنولوجيا، وأنظمة المعايير إلى زيادة حاجة رؤساء المؤسسات إلى المزيد من التقارير الإدارية المتكررة، كما أنها زادت سرعة عجلة التخطيط والمراقبة. وعلاوة على ذلك، فإن تنامي الدور السياسي لوسائل الإعلام، بتفضيلها للحوادث

والمصائب الشخصية، زاد من أهمية المساءلة السياسية وعدم ثباتها أيضًا. ينبغي للمديرين أن يظلوا محترسين من وسائل الإعلام لأن أجندتها تحدد إلى حد كبير أجندات رؤسائهم السياسيين. كما أنهم يجدون أنفسهم، بشكل متزايد، محط اهتمام وسائل الإعلام والتدقيق السياسي [(809)].

إن المرافعات القضائية وثورات التدقيق تدفعهم للبقاء يقظين ومستعدين للمساءلات القانونية والمالية والإدارية. فقد يواجهون بدعاوى، وقد يضطرون إلى تدريب موظفيهم الذين يمثلون مؤسساتهم في المحاكم، وقد يستشيرون محامين بشأن استراتيجيات المرافعة والدفاع القانوني. وعليهم أن يخضعوا إلى إجراءات إثبات وتحقيق وزيارات للتأكد من امتثالهم وإجراءات تدقيق ومحاسبة. إن الانتقال إلى المساءلة الأفقية يؤدي إلى علاقات مساءلة مختلفة. وقد بدأت لجان المواطنين والمستهلكين تظهر كأنها هيئات للمساءلة، كما أن مجموعات المصالح تطالب بأن تعامل معاملة ذوي المصالح، ولكن خطر الدعاية السلبية دائمًا يلوح بشكل غير مباشر. ومع أن بعض إجراءات إدارة المساءلة رمزي وروتيني، فإن معظم المديرين لا يستطيعون تجاهلها أو إهمالها.

مع ذلك، فإن معظم هذه التحولات تهيئ للمديرين فرصًا للتأثير في الأجندة العامة لمصلحة مؤسساتهم أو عملائهم. يستطيع المديرون الإفادة من التحولات استراتيجيًا بتصميم معاييرهم الخاصة وتأسيس هيئاتهم الخاصة بهم للمساءلة وبالنشر الاستراتيجي لنجاحهم وتقويماتهم الإيجابية. فعلى سبيل المثال، قام رؤساء عدد من الهيئات المستقلة في هولندا بنشر ميثاق المساءلة العامة الذي أنشأ، من بين أمور أخرى، مجلسًا يستطيع زيارة هيئاتهم والتفتيش عنها وكتابة تقارير حول أدائها. وهذا المجلس مستقل في عمله عن الدوائر الموكلة لهذه الجهات. ففي عامي 2002 و2003، قام هذا المجلس بالتفتيش على أربع هيئات وأصدر تقارير عامة، معظمها إيجابية [(810)]. ونشرت هذه التقارير في وسائل الإعلام وأرسلت إلى البرلمان، وبذلك أصبحت خطوة جديدة في لعبة العلاقات السياسية والإدارية.

لذا، لا يضطر المديرون العامون إلى الخضوع إلى ضغوط المساءلة العامة بشكل سلبي، فهم يستطيعون إلى حدّ ما التعامل مع تلك الضغوط وأن يصبحوا ملتزمين المساءلةَ بدلًا من ضحايا للمساءلة.

المراجع

.Abbott, A. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press, 1988

Adelberg, S. and C. D. Batson. «Accountability and Helping: When Needs Exceed Resources.» *Journal of Personality and Social Psychology*. vol. 36 (1978), pp. 343-350.

Aldons, M. «Responsible, Representative, and Accountable Government.» *Australian Journal of Public Administration*. vol. 60, no. 1 (2001), pp. 34-42.

Algemene Rekenkamer. *Verbreding van de publieke verantwoording: Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance. Den Haag*. [n. pb.], 2004.

Anechiarico, F. and J. B. Jacobs. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Aucoin, P. and R. Heintzman. «The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform.» .*International Review of Administrative Sciences*. vol. 66 (2000), pp. 45-55

.Barberis, P. «The New Public Management and a New Accountability.» *Public Administration*. vol. 76 (1998), pp. 451-470

.Behn, R. D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution, 2001

Bellamy, C. and J. Taylor. «The New Right Conception of Citizenship and the Citizen's Charter.» *Government and Opposition*. .vol. 30 (1995), pp. 469-491

Bovens, M. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex organisations*. Cambridge: Cambridge .University Press, 1998

De digitale republiek: Democratic en rechtsstaat in de informatiemaatschappij. Amsterdam: Amsterdam University .________ .Press, 2003

et al. «The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-fighting Fiasco,» in: H. K. Anheier ________ .(ed.), *When Things go Wrong: Organizational Failures and Breakdowns* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1990)

Broadbent, J., M. Dietrich and R. Laughlin. «The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems.» *Critical Perspectives on Accounting*. vol. 7 (1996), pp. .259-284

Costa, O. et al. «Diffuse Control Mechanisms in the European Union: Towards a New Democracy?.» *Journal of European* .*Public Policy*. vol. 10, no. 5 (2003), pp. 666-676

.Day, P. and R. Klein. *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock, 1987

Dubnick, M. J. «Seeking Salvation for Accountability.» paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political .Science Association, Boston (2002)

Accountability and Ethics: Reconsidering the Relationships.» *International Journal of Organization Theory and*» .________ .*Behavior*. vol. 6 (2003), pp. 405-441

Accountability and the Promise of Performance.» paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American» .________ .Political Science Association. Philadelphia, 2003

and B. S. Romzek. «Accountability and the Centrality of Expectations in American Public Administration.» .________ .*Research in Public Administration*. vol. 2 (1993), pp. 37-78

Duggett, M. «Citizen's Charter: A People's Charter in the UK.» *International Review of Administrative Sciences*. vol. 64 .(1998), pp. 327-330

.Elchardus, M. De dramademocratie. Lannoo: Tielt, 2002

.Ellis, R. J. *Presidential Lightning Rods*. Lawrence: University of Kansas Press, 1994

.Friedman, L. M. *Total Justice*. New York: Russell Sage, 1985

.Freidson, E. *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press, 2001

.Gulick, L. and L. Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York, 1937, pp. 12-13

Halachmi, A. «Performance Measurement: A Look at Some Possible Dysfunctions.» *Work Study*. vol. 51, no. 5 (2002), pp. .230-239

.Harlow, C. *Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002

Hart, P. T. *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de opkomst van een inquisitiedemocratie*. .Amsterdam: De Balie, 2001

Héritier, A. «Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and Access to Information.» *Journal of European* .*Public Policy*. vol. 10, no. 5 (2003), pp. 814-833

.Hood, C. «The Risk Game and the Blame Game.» *Government and Opposition 2002*. No. 1 (2002), pp. 15-37

Gilmore, R. S. and L. S. Jensen. «Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning .of 'State Action'.» *Public Administration Review*. vol. 58, no. 30 (1998), pp. 247-258

.Jackall, R. *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1988

Laffan, B. «Auditing and Accountability in the European Union.» *Journal of European Public Policy*. vol. 10, no. 5 (2003), pp. .762-777

.Lane, J.-E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000

Leazess, F. J. «Public Accountability: Is It a Private Responsibility?.» *Administration and Society*. vol. 29, no. 4 (1997), pp. .395-411

Lerner, J. S. and P. E. Tetlock. «Accounting for the Effects of Accountability.» *Psychological Bulletin*. vol. 125 (1999), pp. .255-275

McCandless, H. E. *A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*. .Victoria, BC: Trafford, 2001

McGee, Michael C. «The Ideograph: A Link between Rethoric and Ideology.» *The Quarterly Journal of Speech*. vol. 66 .(1980), pp. 1-16

.McLaughlin, J. B. and D. Riesman. «The Shady Side of Sunshine.» *Teachers College Record*. vol. 87 (1986), pp. 471-494

Magnette, P. «Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of the Ombudsman in the European .Union.» *Journal of European Public Policy*. vol. 10, no. 5 (2003), pp. 677-694

et al. «Conclusion: Diffuse Democracy in the European Union: The Pathologies of Delegation.» *Journal of* ________ .*European Public Policy*. vol. 10, no. 5 (2003), pp. 834-840

.Meijer, A. *Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet*. Forthcoming, 2004

Minow, M. «Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion.» *Harvard Law Review*. vol. 116 (2003), pp. .1229-1260

Mulgan, R. «The Processes of Public Accountability.» *Australian Journal of Public Administration*. vol. 56, no. 1 (1997), pp. .25-36

Comparing Accountability in the Public and Private Sector.» *Australian Journal of Public Administration*. vol. 59,» .________ .no. 1 (2000), pp. 87-97

.Accountability': An ever expanding Concept?.» *Public Administration*. vol. 78 (2000). P. 555» .________

.*Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Houndmills: Palgrave/MacMillan, 2003 .________

.Pollitt, C. *The Essential Public Manager*. London: Open University Press/McGraw-Hill, 2003

et al. «Agency Fever? Analysis of an International Fashion.» *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and* ________ .*Practice*. vol. 3 (2001), pp. 271-290

and G. Bouckaert (eds.). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, ________ .2000

and H. Summa. «Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves.» *Public* ________ .*Administration*. vol. 75, no. 2 (1997), pp. 313-336

.Power, M. *The Audit Explosion*. London: Demos, 1994

.*The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997 .________

Przeworski, A., S. C. Stokes and B. Manin (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge .University Press, 1999

Pujas, V. «The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight against Economic and Financial Fraud?.» .*Journal of European Public Policy*. vol. 10, no. 5 (2003), pp. 778-797

Radin, B. A., and B. S. Romzek. «Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural .Development Partnership.» *Publius: The Journal of Federalism*. vol. 26, no. 2 (1996), pp. 59-81

Roef, D. *Strafbare overheden: Een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor* .*milieuverstoring*. Antwerp: Intersentia, 2001

Romzek, B. S. «Enhancing Accountability,» in: James L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*, 2nd ed. (San .Francisco: Jossey Bass, 1996)

Where the Buck Stops: Accountability in Reformed Public Organizations,» in: P. W. Ingraham, J. R. Thompson» .________ and R. P. Sanders (eds.), *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories* (San Francisco: Jossey Bass, .1998)

and M. J. Dubnick. «Accountability,» in: J. M. Shafritz (ed.). *International Encyclopaedia of Public Policy and* ________ .*Administration* (Boulder, CO: Westview Press, 1998), vol. 1: A-C

Rose-Ackerman, S. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York Cambridge University Press, .1999

Sinclair, A. «The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses.» *Accounting, Organisations and Society*. vol. 20 .(1996), pp. 219-237

Tetlock, P. E. «Accountability and the Perseverance of First Impressions.» *Social Psychology Quarterly*. vol. 46 (1983), pp. .285-292

Accountability: A Social Check on the Fundamental Attribution Error.» *Social Psychology Quarterly*. vol. 48» .________ .(1985), pp. 227-236

L. Skitka and R. Boettger. «Social and Cognitive Strategies for Coping with Accountability: Conformity, ,________ .Complexity, and Bolstering.» *Journal of Personality and Social Psychology*. vol. 57 (1989), pp. 632-640

Thatcher, M. «Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation.» *West* .*European Politics*. vol. 25 (2002), pp. 125-147

.Thompson, D. F. «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands.» *APSR*. vol. 74 (1980), pp. 905-916

.Ascribing Responsibility to Advisers in Government.» *Ethics*. vol. 93 (1983), pp. 546-560» .________

.*Political Ethics and Public Office*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987 .________

Trebilcock, M. J. and E. M. Iacobucci. «Privitization and Accountability.» *Harvard Law Review*. vol. 116 (2003), pp. 1422- .1453

.Turpin, C. *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*. 2nd ed. London, 1994

.Van Thiel, S. *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Utrecht: ICS, 2000

(723) لقد قدمت النسخة الأولى من هذا الفصل ورقةَ بحث في المؤتمر السنوي للمجموعة الأوروبية للإدارة العامة في لشبونة في البرتغال، في الفترة ما بين الثالث والسادس من شهر أيلول/سبتمبر عام 2003. وبهذه المناسبة أشكر المشاركين في الحلقة الدراسية حول الأخلاق والنزاهة في الحوكمة وزملائي في كلية الحوكمة (USG) ميركو نوردغراف (Mirko Noordegraaf) ويوجين لوس (Eugene Loos) ومحرري هذا الدليل لملاحظاتهم القيمة على النسخة الأولى من هذا البحث.

(724) M. J. Dubnick, «Seeking Salvation for Accountability,» paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston (2002), pp. 7-9.

(725) ان إطلاق فكرة «المساءلة» ظاهرة أنكلو-أميركية لأن اللغات الأخرى كالفرنسية والبرتغالية والإسبانية أو اليابانية لا تمتلك مرادفًا دقيقًا لهذا المفهوم، ولا تميز دلاليًا بين «المساءلة» و«المسؤولية»:

R. Mulgan, «Comparing Accountability in the Public and Private Sector,» Australian Journal of Public Administration, vol. 59, no. 1 (2000), pp. 87-97; R. Mulgan, «'Accountability': An ever expanding Concept?,» Public Administration, vol. 78 (2000), p. 555; C. Harlow, Accountability in the European Union (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 14-15; Dubnick, «Seeking».

وفي اللغات الجرمانية كالهولندية، هناك تمييز بين المساءلة والمسؤولية، ولكن الكلمتين متقاربتان دلاليًا.

(726) C. Pollitt, The Essential Public Manager (London: Open University Press/McGraw-Hill, 2003), p. 89.

(727) Mulgan, «Accountability,» p. 555; R. D. Behn, Rethinking Democratic Accountability (Washington, DC: Brookings Institution, 2001), pp. 3-6; Dubnick, «Seeking».

(728) Dubnick, «Seeking,» pp. 2-3.

(729) Michael C. McGee, «The Ideograph: A link between Rhetoric and Ideology,» The Quarterly Journal of Speech, vol. 66 (1980), pp. 1-16.

(730) Dubnick, «Seeking».

(731) P. Day and R. Klein, Accountabilities: Five Public Services (London: Tavistock, 1987), p. 9; B. S. Romzek and M. J. Dubnick, «Accountability,» in: J. M. Shafritz (ed.), International Encyclopedia of Public Policy and Administration (Boulder, CO: Westview Press, 1998), vol. 1: A-C, p. 6; J. S. Lerner and P. E. Tetlock, «Accounting for the Effects of Accountability,» Psychological Bulletin, vol. 125 (1999), p. 255; H. E. McCandless, A

Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities (Victoria, BC: Trafford, 2001), p. 22; .Pollit, The Essential, p. 89

(732) إن الكلمات الجديدة السائل (accountor) والمساءل (accountee) من اختراع بوليت:

.Pollit, The Essential, p. 89

(733) Day and Klein, Accountabilities, p. 26; A. Sinclair, «The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses,» Accounting, Organisations and Society, vol. 20 (1996), pp. 219-237; Behn, Rethinking Democratic, pp. 6-.10

(734) يميل آخرون إلى الجمع بين الجوانب العلاقاتية والجوهرية في تصنيفاتهم، ينظر:

Day and Klein, Accountabilities, p. 26; Sinclair, «The Chameleon of .«Accountability»

(735) لا يقصد بذلك التعداد على سبيل الحصر. يذكر سنكلير على سبيل المثال، أيضًا المساءلة الشخصية التي يخضع فيها المدير العام إلى مساءلة ضميره. ولكنني لا أعتبر ذلك نوعًا من المساءلة العامة:

.Sinclair, «The Chameleon of Accountability,» p. 230

(736) مقتبسة بتصرف من:

B. S. Romzek, «Enhancing Accountability,» in: James L. Perry (ed.), Handbook of Public Administration, 2nd ed. (San Francisco: Jossey Bass, ;«1996); Romzek and Dubnick, «Accountability

وللمزيد من التصنيفات وتصنيفات مشابهة، ينظر:

Sinclair, «The Chameleon of Accountability»; Behn, Rethinking .Democratic, p. 59; Pollit, The Essential, p. 93

(737) أختلف هنا قليلًا مع رومزيك ودوبنك:

.«Romzek and Dubnick, «Accountability

ومع بن وبولت:

,Behn, Rethinking Democratic; Pollit, The Essential

الذين يسمون هذه بالمساءلة البيروقراطية أو الهرمية. فقد وجدت هذه التسميات مربكة. إن العنصر الأساسي في تعريف علاقة المساءلة هذه لا يتمثل في الهرمية أو البيروقراطية ولكن في الطبيعة الذاتية المؤسساتية للجهة السائلة. وقد تتضمن أنواعًا أخرى من علاقات المساءلة كالمساءلة الإدارية أو السياسية بعض العناصر القوية من الهرمية أيضًا. فليست المؤسسات العامة كلها بيروقراطيات بحكم التعريف. فكثير من المديرين

التنفيذيين يعملون في مؤسسات لا يمكن اعتبارها بيروقراطية وفقًا لتعريف فيبر أو مينتزبرغيان (Mintzbergian).

(738) P. Barberis, «The New Public Management and a New Accountability,» Public Administration, vol. 76 (1998), pp. 451-470; Pollit, The Essential, pp. 28, 92.

(739) Harlow, Accountability, pp. 16-18.

(740) L. M. Friedman, Total Justice (New York: Russell Sage, 1985); Behn, Rethinking Democratic, pp. 56-58.

(741) Harlow, Accountability, p. 18.

(742) Ibid., pp. 156-157.

(743) M. Power, The Audit Explosion (London: Demos, 1994).

لقد ذكرت المساءلة المالية بوصفها فرعًا من المساءلات الإدارية وقد يصنفها خبراء الميزانية بوصفها نوعًا مستق من المساءلة. ينظر على سبيل المقارنة:

B. Laffan, «Auditing and Accountability in the European Union,» Journal of European Public Policy, vol. 10, no. 5 (2003), p. 764.

(744) لمعرفة المزيد عن ظهور المساءلة الإدارية في الاتحاد الأوروبي ينظر:

Harlow, Accountability, pp. 108-143; P. Magnette, «Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of the Ombudsman in the European Union,» Journal of European Public Policy, vol. 10, no. 5 (2003), pp. 677-694; Laffan, «Auditing and Accountability»; V. Pujas, «The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight against Economic and Financial Fraud?,» Journal of European Public Policy, vol. 10, no. 5 (2003), pp. 778-797.

(745) C. Pollitt and H. Summa, «Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves,» Public Administration, vol. 75, no. 2 (1997), pp. 313-336.

(746) أثار ظهور هؤلاء المراقبين الإداريين مسائل ذات تأثير سلبي: كيف تقوم الجهات السائلة بإخضاع نفسها للمساءلة! ينظر:

Ibid.

(747) A. Abbott, The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor (Chicago: University of Chicago Press, 1988); E. Freidson, Professionalism: The Third Logic (Cambridge: Polity Press, 2001).

(748) Behn, Rethinking Democratic, p. 3.

(749) C. Hood, «The Risk Game and the Blame Game,» Government and Opposition 2002, no. 1 (2002), pp. 15-37.

(750) هذه الفقرة مقتبسة من:

M. Bovens, The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

(751) D. F. Thompson, «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands,» APSR, vol. 74 (1980), p. 905.

(752) D. Roef, Strafbare overheden: Een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring (Antwerp: Intersentia, 2001).

(753) M. Bovens, The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 53-73.

(754) C. Turpin, British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials, 2nd ed. (London, 1994), p. 432.

(755) R. Mulgan, «The Processes of Public Accountability,» Australian Journal of Public Administration, vol. 56, no. 1 (1997), p. 32.

(756) Bovens, The Quest, p. 88.

(757) Ibid., pp. 113-134.

(758) A. Przeworski, S. C. Stokes and B. Manin (eds.), Democracy, Accountability, and Representation (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

(759) S. Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (New York Cambridge University Press, 1999).

(760) P. Aucoin and R. Heintzman, «The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform,» International Review of Administrative Sciences, vol. 66 (2000), pp. 52-54.

(761) Ibid., pp. 49-52.

(762) Dubnick, «Seeking,» pp. 15-16.

(763) Harlow, Accountability, p. 9.

(764) Behn, Rethinking Democratic, pp. 11-13.

(765) M. J. Dubnick, «Accountability and the Promise of Performance,» paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia (2003), p. 3.

(766) A. Halachmi, «Performance measurement: A look at some possible dysfunctions,» Work Study, vol. 51, no. 5 (2002), pp. 230-239.

(767) ينظر الجدول (8-1).

(768) مقتبس من:

Behn, Rethinking Democratic, p. 30.

(769) F. Anechiarico and J. B. Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective (Chicago: University of Chicago Press, 1996).

(770) S. Adelberg and C. D. Batson, «Accountability and Helping: When Needs Exceed Resources,» Journal of Personality and Social Psychology, vol. 36 (1978), pp. 343-350; J. B. McLaughlin and D. Riesman, «The Shady Side of Sunshine,» Teachers College Record, vol. 87 (1986), pp. 471-494; R. Jackall, Moral Mazes: The World of Corporate Managers (New York and Oxford: Oxford University Press, 1988), pp. 77-82.

(771) Aderlberg and Batson, «Accountability and Helping».

(772) P. E. Tetlock, «Accountability and the Perseverance of First Impressions,» Social Psychology Quarterly, vol. 46 (1983), pp. 285-292; P. E. Tetlock, «Accountability: A Social Check on the Fundamental Attribution Error,» Social Psychology Quarterly, vol. 48 (1985), pp. 227-236; P. E. Tetlock, L. Skitka and R. Boettger, «Social and Cognitive Strategies for Coping with Accountability: Conformity, Complexity, and Bolstering,» Journal of Personality and Social Psychology, vol. 57 (1989), pp. 632-640.

(773) Lerner and Tetlock, «Accounting for the Effects».

(774) Ibid., pp. 259-266.

(775) Ibid.

(776) Behn, Rethinking Democratic, p. 11.

(777) Harlow, Accountability, p. 189.

(778) M. Elchardus, De dramademocratie (Lannoo: Tielt, 2002).

(779) P.’T. Hart, Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de opkomst van een inquisitiedemocratie (Amsterdam: De Balie, 2001).

(780) R. J. Ellis, Presidential Lightning Rods (Lawrence: University of Kansas Press, 1994); Sinclair, «The Chameleon of Accountability,» p. 229; M. Bovens et al., «The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-fighting Fiasco,» in: H. K. Anheier (ed.), When Things go Wrong: Organizational Failures and Breakdowns (Thousand Oaks, CA: Sage, 1990), pp. 123-147; Hood, «The Risk Game».

(781) Day and Klein, Accountabilities, pp. 33-38

(782) ينظر الشكل (2-8).

(783) ينظر للسياق العام:

Ibid., pp. 10-29

كما ينظر:

.«Barberis, «The New Public

لمعرفة المزيد عن الوضع في بريطانيا، ينظر:

Mulgan, «The Processes,» pp. 25-26; M. Aldons, «Responsible, Representative, and Accountable Government,» Australian Journal of ;Public Administration, vol. 60, no. 1 (2001), pp. 34-42

لمعرفة الوضع في أستراليا، ينظر:

M. Bovens, De digitale republiek: Democratic en rechtsstaat in de informatiemaatschappij (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003), pp. 46-47; Algemene Rekenkamer, Verbreding van de publieke verantwoording: Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, .kwaliteitszorg en governance, Den Haag ([n. pb.], 2004)

لمعرفة ما يدول حول الموضوع في هولندا. ولمعرفة حالة المساءلة بشكل عام في الاتحاد الأوروبي، ينظر:

Harlow, Accountability; O. Costa, et al. «Diffuse Control Mechanisms in the European Union: Towards a New Democracy?,» Journal of European Public Policy, vol. 10, no. 5 (2003), pp. 666-676; A. Héritier, «Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and Access to Information,» Journal of European Public Policy, vol. 10, no. 5 (2003), pp. .814-833

(784) اقتبس هذا المصطلح من توماس شيلمنز .(Thomas Schillemans)

(785) P. Magnette et al., «Conclusion: Diffuse Democracy in the European Union: The Pathologies of Delegation,» Journal of European Public Policy, .vol. 10, no. 5 (2003), p. 836

(786) .Bovens, The Quest, pp. 122, 153

(787) .Barberis, «The New Public,» pp. 453, 466

(788) S. Van Thiel, Quangocratization: Trends, Causes and Consequences (Utrecht: ICS, 2000); C. Pollitt et al., «Agency Fever? Analysis of an International Fashion,» Journal of Comparative Policy Analysis: Research .and Practice, vol. 3 (2001), pp. 271-290

(789) .Harlow, Accountability, p. 22; Bovens, De Digitale, p. 57

(790) .«Barberis, «The New Public

(791) M. Thatcher, «Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation,» West European Politics, .vol. 25 (2002), p. 142

(792) J. Broadbent, M. Dietrich and R. Laughlin, «The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems,» Critical Perspectives on Accounting, vol. 7 (1996), pp. 259-284; J.-E. Lane, New Public Management (London: Routledge, 2000); C. Pollitt and G. Bouckaert (eds.), Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000); Behn, Rethinking Democratic, pp. 30-32.

(793) Behn, Rethinking Democratic, p. 123.

(794) Harlow, Accountability, p. 21.

(795) Broadbent, Dietrich and Laughlin, «The Development of Principal-Agent».

(796) M. Power, The Audit Society: Rituals of Verification (Oxford: Oxford University Press, 1997); Halachmi, «Performance Measurement»; Pollit, The Essential, p. 47.

(797) Behn, Rethinking Democratic, pp. 11-21; Dubnick, «Accountability and the Promise,» pp. 31-33.

(798) McCandless, A Citizen's Guide to Public Accountability.

(799) C. Bellamy and J. Taylor, «The New Right Conception of Citizenship and the Citizen's Charter,» Government and Opposition, vol. 30 (1995), pp. 469-491; M. Duggett, «Citizen's Charter: A People's Charter in the UK,» International Review of Administrative Sciences, vol. 64 (1998), pp. 327-330; https://goo.gl/VGnXEt

(800) Pollit, The Essential, pp. 41-45.

(801) A. Meijer, Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet (Forthcoming, 2004);
لمعرفة الخلل المحتمل في الأنظمة الصارمة جدًا لمقاييس الأداء العام، ينظر:
Halachmi, «Performance Measurement».

(802) Behn, Rethinking Democratic, pp. 199-201.

(803) F. J. Leazess, «Public Accountability: Is It a Private Responsibility?,» Administration and Society, vol. 29, no. 4 (1997), pp. 395-411; R. S. Gilmore and L. S. Jensen, «Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action',» Public Administration Review, vol. 58, no. 30 (1998), pp. 247-258; Mulgan, «Comparing»; M. Minow, «Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion,» Harvard Law Review, vol. 116 (2003), pp. 1229-1260; M. J. Trebilcock and E. M. Iacobucci, «Privitization and Accountability,» Harvard Law Review, vol. 116 (2003), pp. 1422-1453.

(804) .Mulgan, «Comparing,» p. 94

(805) Gilmore and Jensen, «Reinventing Government Accountability,» p. 249; Mulgan, «Comparing,» p. 90; Minow, «Public and Private Partnerships».

(806) .Trebilcock and Iacobucci, «Privitization,» p. 1448

(807) .Mulgan, «Comparing,» p. 94-96

(808) .Thatcher, «Delegation to Independent Regulatory Agencies,» p. 126

(809) .Sinclair, «The Chameleon of Accountability,» pp. 225-227

(810) https://goo.gl/uyL2gw

الفصل التاسع: المؤسسات العامة من منظورات اقتصادية ...... إيدن ر. فيننغ - ديفيد ل. فيمر

أولًا: مقدمة

لقد أصبحت «الإدارة العامة الجديدة» بارزة في التسعينيات من القرن العشرين [(811)]. لقد أثرت أفكار الإدارة العامة الجديدة حول وظائف المؤسسات الحكومية وحدود صلاحياتها وتقديم الخدمات العامة - التي غالبًا ما تلخص بعبارة «إعادة تحديد دور الحكومة» - في حكومات كثيرة في العالم. لقد ارتبطت هذه الأفكار أصلًا بإعادة هيكلة القطاع العام في نيوزيلندا [(812)] ثم في أستراليا، وهي الآن تؤدي إلى تغيير تنظيمي أو بنيوي في كثير من البلدان، بما في ذلك في مجال إعادة هيكلة الرعاية الصحية [(813)] والتعليم الثانوي [(814)] في المملكة المتحدة والخدمات البلدية الحكومية في الولايات المتحدة. وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق حول ما تشمله الإدارة العامة الجديدة، فإن هناك إجماعًا معقولًا حول الملامح الأساسية لها حيث إنها تتضمن الخصخصة رسوم الاستفادة من الخدمة والتعاقد الخارجي والسندات وتقويم الأداء وقياسه والمرونة الإدارية والتركيز على المستفيدين من الخدمات باعتبارهم «عملاء» [(815)].

مع أن معظم أنصار الإدارة العامة الجديدة من المتخصصين في العلوم السياسية أو من خبراء الإدارة العامة، فإن كثيرًا من أفكارها الأساسية مشتقة من الاقتصاد. وإلى حدّ ما بسبب هذا «الانفصال»، يدعي نقاد الإدارة العامة الجديدة بأن الأسس التي ترتكز عليها ضحلة ولا ترتكز على أساس نظري، ولا تقدم نصائح عملية للإدارة العامة [(816)]. إن هذا الانتقاد لا يمكن التقليل من أهميته حتى من أفضل أساليب المتحمسين للإدارة العامة الجديدة [(817)].

يهدف هذا البحث إلى ربط بعض الأفكار الأساسية للإدارة العامة الجديدة مباشرة بأصولها الاقتصادية من خلال مراجعة النظريات والأدلة العملية الملائمة. وهذه المراجعة محددة من جانبين. أولًا، سنركز فيها على الغاية الاستراتيجية لأجندة الإدارة العامة الجديدة، من دون أن نتحدث كثيرًا عن القضايا التكتيكية المهمة مثل تحسين إجراءات المساءلة في المؤسسات وإيجاد قيادة ذات رؤية أو إمكان استخدام تدقيق الأداء. وفي ضوء معرفتنا، فإن علم الاقتصاد لا يقدم إلا القليل من الإرشاد للمديرين التنفيذيين حول هذه

القضايا [818]. ولذلك، فإننا نركز على قضايا كالتعاقد الخارجي والخصخصة التي نعتقد أنها تستند إلى الاقتصاد.
ثانيًا، إن تركيزنا معياري بشكل أساسي مع أن دوافع المديرين لا يمكن إهمالها بل يجب عدم إهمالها تمامًا. يعتقد بعض أتباع النظرية الوضعية أن التركيز المعياري بالدرجة الأولى مجرد هدر للوقت على نحو كبير - وأن قرارات التعاقد الخارجي، على سبيل المثال، ستخضع للمصلحة الذاتية البيروقراطية بغض النظر عن درجة تعقيد تلك المصلحة [819]. ومن النتائج المنطقية لذلك أن «الإصلاح» سيتأثر عرضيًا فحسب بالاهتمامات المعيارية، ولا سيّما تلك المتعلقة بالكفاءة. وهذه المراجعة النقدية موثقة على نحو كبير في الدراسات حول الإدارة العامة [820]. مثلما نعتقد أن الشك السليم في شيوع السلوك اللامبالي لدى الفاعلين العامين، سواء أكان هؤلاء سياسيين أم موظفين مدنيين، دائمًا ملائم، فإننا أيضًا نعتقد أن وجهة النظر المتشائمة كليًا تغفل نقطتين مهمتين: أولًا، يبدو أن الأفكار المعيارية، بما فيها تلك المتعلقة بقيمة الفاعلية، تؤثر في تصميم المؤسسات العامة والسياسة العامة بشكل عام [821]. وهناك دراسات متنامية عن العوامل التي تؤدي إلى «المد والجزر» في هذه الأفكار في عملية صناعة السياسة الفعلية، وهذا خارج نطاق هذه المقالة [822]. ثانيًا، من المتوقع أن ينظر المديرون إلى الفاعلية في بيئة مؤسسية تنافسية بوصفها أداةً ضرورية لتحقيق أهدافهم في الأقل.
أخيرًا، تجدر الإشارة إلى أن تركيزنا هنا ليس على الاستخدام الملائم للاقتصاد والفاعلية في تحليل السياسات والبرامج، وبعبارة أخرى، دور الأساليب مثل تحليل الجدوى في تحليل السياسة. ومع أن هذا الموضوع مهم للمديرين التنفيذيين، فهو موضوع مختلف تمّ التطرق إليه في أماكن أخرى [823]. وتركيزنا هنا سيكون على الإدارة العامة الفعالة.

ثانيًا: ما هي قضايا الإدارة العامة التي يستطيع الاقتصاد معالجتها؟

يستخدم المديرون التنفيذيون موارد نادرة لتوليد قيمة اجتماعية [824]. وهم يقومون عادةً بهذه المهمة ضمن ترتيبات مؤسساتية قائمة؛ إدارة المؤسسات القائمة وعلاقاتها التعاقدية. وأحيانًا يواجهون قرارات تؤدي إلى إعادة هيكلة الأدوار التنظيمية. وبالطبع، عندما يفكرون في عملية إعادة الهيكلة، يواجهون القيود المتعددة التي تفرضها عليهم العملية السياسية التي تضع أهدافًا متنوعة للهيئات التي يديرونها. ومع ذلك يظل المقترح المعياري بسيطًا. ففي محاولاتهم الاستجابة لهذه القيود وتعزيز هذه الأهداف، ينبغي على المديرين أن يسعوا إلى استغلال الموارد بكفاءة وفاعلية.

بغية مساعدة المديرين (ومن يدرس أوضاعهم لمساعدتهم) في التفكير في الاستخدام الفعال للموارد العامة، ستكون مسيرتنا كما يأتي. أولًا، ماذا يقدم علم الاقتصاد عن كيفية استخدام الموارد بفاعلية في المؤسسات العامة القائمة؟ إن الجواب عن هذا السؤال يتطلب فهم كيف يمكن أن يكون استبدال أعضاء المؤسسات غير فعال وفهم الصعوبة التي تواجهها التسلسلات القيادية الداخلية في المؤسسة نفسها في التنظيم الفعال لاستبدال كهذا. ثانيًا، ماذا يمكن علم الاقتصاد أن يقدم للمديرين حول كيفية تقرير ما يجب إنتاجه ضمن المؤسسات العامة وما يجب شراؤه من المصادر الخارجية؟ يتعلق هذا السؤال بالحدود الملائمة للمؤسسات العامة. فهو يعالج مسألة التفاعل بين المؤسسة العامة والمؤسسات الأخرى مثل مقدمي اللوازم والمتعهدين ومؤسسات عامة أخرى. وهناك سؤال آخر ذو علاقة هو: ما هي الخدمات التي يجب أن تترك للأسواق؟ في الأمكنة التي يتمّ فيها توريد هذه الخدمات في الأسواق، فإن الأمر لا يشكل قضية كبيرة. ولكن في كثير من الدول في خلال القرن العشرين، كانت الحكومات هي التي توفر السلع والخدمات كلها تقريبًا. والسؤال الذي يطرح نفسه بخصوص هذه الصلاحيات هو ما إذا كان علينا أن نعيد رسم حدود المؤسسات العامة بشكل جذري ونقوم بالخصخصة بحيث تقوم الحكومة فحسب بتوفير السلع التي تلبي الاختبار الاقتصادي لإخفاق السوق أو قوتها.

ثالثًا: كيف يمكن استغلال الموارد بفاعلية أكبر في المؤسسات العامة القائمة؟

تستطيع مصادر فكرية ثلاث في الاقتصاد أن تلقي الضوء على الفاعلية في داخل المؤسسة: النظريات الاقتصادية النيوكلاسيكية (نظرية إخفاق السوق)، نظرية الوكالة (النظرية الهرمية)، ونظرية الخيار العقلاني في المؤسسات (نظرية المعايير).

1- حالات إخفاق السوق داخل المؤسسات نفسها

تهتم النظريات الاقتصادية النيوكلاسيكية بشكل رئيس بتوزيع السوق. وهي ترتكز في جانبها المعياري، أي اقتصادات الرفاه، على مبرهنة أمثلية (كفاءة) باريتو (Pareto) بشأن فاعلية الاقتصاد المثالي التنافسي ومفادها أنه لا يمكن إجراء أي عملية إعادة توزيع بحيث يتحسن وضع شخص معين من دون أن يزيد ذلك في سوء وضع شخص آخر. وفي ضوء عدد من الافتراضات حول طبيعة السلع والرغبات الفردية وتكنولوجيا الإنتاج، فإن السلوك الشخصي للمستهلكين والشركات سيؤدي إلى توزيع الموارد وفقًا لمبرهنة باريتو (الأرض والعمل

ورأس المال) وكذلك السلع. إن آثار الفاعلية في ما يتعلق بمخالفة افتراضات الاقتصاد التنافسي المثالي مهمة بشكل خاص للسياسة العامة. وتمثل حالات إخفاق السوق هذه حالات تخفق فيها إعادة توزيع السوق في تحقيق الفاعلية وفقًا لمبرهنة باريتو. ولذلك فإن إخفاق السوق يقدم أسبابًا لأخذ السياسات العامة التصحيحية في الاعتبار بغية زيادة الفاعلية. ومع أن القائمة يمكن أن تتسع، فإن اقتصادات الرفاه قد ركزت على أربع أنواع من إخفاق السوق: السلع العامة والعوامل الخارجية والاحتكارات الطبيعية وعدم التماثل في المعلومات.

قد يستفيد المديرون التنفيذيون من هذه المفاهيم حيث إنهم يجدون أن مفهوم إخفاق السوق مفيد في تحديد أو حل المشكلات الداخلية في مؤسساتهم [(825)]، كما أنه مهم لأدوارهم التقليدية في إعطاء قيمة لتدخل الحكومة في الأسواق. وكانت نيوزيلندا في مقدمة من أدرك دور الأسواق المؤسساتية الداخلية، على سبيل المثال، مع تطور العقود الصريحة مع المديرين التنفيذيين للوحدات الإدارية الحكومية [(826)]. وهناك ثلاثة أنواع من إخفاق السوق لها مثيل مباشر في إخفاق المؤسسات أو الوحدة الإدارية العامة: السلع العامة المؤسساتية، وآثار العوامل الخارجية عن المؤسسة والاحتكار الطبيعي في المؤسسات. ومع أن المؤسسات الهرمية كلها بما فيها الشركات الخاصة عرضة لهذه الأنواع من الإخفاق، فإن مزايا المؤسسات العامة وبخاصة عدم وجود التنافس والنتائج غير المعلومة تجعل المؤسسات معرضة بشكل خاص لهذه الأنواع من الإخفاق.

لتوضيح ذلك، لنأخذ السلع العامة المؤسساتية مثالًا. تواجه المؤسسات العامة، على سبيل المثال، مشكلة في إقناع الموظفين بالمساهمة في سمعة المؤسسة والابتكار فيها، لأن أي إنجاز في المؤسسة من حيث السمعة أو الابتكار ينعكس على كل موظف فيها. ومع هذا، فإن الموظفين يعتقدون أن المساهمة في الإبداع والسمعة في المؤسسة يعني المزيد من التكاليف وليس الأرباح. فإذا قام أحد الموظفين بجهد إضافي فإن ذلك يعني إضافة تكلفة جديدة على المؤسسة، وإذا لم يقم أي موظف آخر بجهد كهذا، فإن المؤسسة ستتحمل تكاليف شخصية من دون وجود تحسن في نتائج المؤسسة. ومن جهة أخرى، إذا قام الموظفون جميعهم بهذا الجهد، لماذا تحمل التكاليف الشخصية لعمل ذلك مع العلم أن جهدهم لن يؤدي إلا إلى تحسن بسيط؟ وبالطبع، فإذا قام الموظفون جميعهم بمثل هذه الحسابات، فإن المنفعة العامة لن تتحقق أبدًا، وحينئذ فإن كل واحد «سيتهرب» من العمل.

يواجه المديرون العامون تحديًا في إقناع الموظفين المدنيين العاديين بالمساهمة في السلع العامة. وفي الحقيقة، فإن أحد الأمور التي تركز عليها

الإدارة العامة الجديدة هو تعزيز الحوافز لتوفير سلع عامة مؤسساتية، وبخاصة تلك التي تتعلق بالمنفعة العامة مثل خدمة العملاء والابتكار من طريق توفير مكافآت داخلية وخارجية للأفراد والمجموعات. وتشير الدراسات الإمبيريقية إلى أهمية المواءمة الذكية والحساسة بين حوافز الموظفين وأهداف المؤسسة [(827)]. وهناك عدد من الآليات لتحقيق ذلك. فقد يحاول المديرون ربط مساهمات الموظفين بتقارير تقويمهم، وذلك عبر خفض تكاليف اتصال العميل بالمديرين للتحدث إليهم عن جودة الخدمة التي تلقوها. فإذا كان أثر تقويم الموظف ضئيلًا من حيث الراتب أو الترقية، فقد يلجأ المديرون إلى استخدام برامج مثل «موظف الشهر» في محاولة منهم لتقديم حوافز تتعلق بالمكانة الاجتماعية. وقد تكون المعايير الاجتماعية الملائمة مفيدة في حل المشكلة على الرغم من صعوبة تطويرها وإدامتها لمجموعات كبيرة أو في أوضاع يكون فيها إجمالي الإيرادات مرتفعًا. إن إنشاء فرق عمل صغيرة تعزى إليها نجاحات المؤسسة قد يسهل عمل المعايير الاجتماعية المرغوب فيها. ومع ذلك، فإن التوجه إلى هذا المنحى لا يخلو من المخاطر. فإذا شعر الموظف العادي أن رؤساءه لا يلتزمون بالمعايير الاجتماعية التي وضعت، فإن عدم المبالاة في المؤسسة الناتجة من ذلك ستؤدي إلى حالة من عدم الفاعلية المؤسساتية.

2- الهرميات وفقدان الوكالة

إن إخفاق السوق في التناسق في المعلومات أمر مهم لفهم المشكلات التنظيمية. وبالفعل، يمثل هذا الإخفاق موقعًا جوهريًا في الاقتصاد المؤسساتي الجديد الذي يمثل الافتراضات الأساسية للاقتصادات النيوكلاسيكية، وبخاصة سلوك تعظيم المنفعة والتوازن ولكنه يأخذ صراحة في الحسبان توزيع المعلومات والضوابط السياقية التي تؤثر في سلوك الفرد [(828)]. لقد تطور نوعان من الاقتصاد المؤسساتي الجديد: نظرية تكلفة المعاملات ونظرية الوكالة. ونركز هنا على نظرية تكلفة المعاملات باعتبارها تشكل الإطار المفاهيمي لترسيم حدود المؤسسات العامة، فيما نعتبر نظرية الوكالة أساسًا مفاهيميًا لتقويم كفاءة الهرميات (التسلسل القيادي في المؤسسة) [(829)].

تركز نظرية الوكالة على نوعين من عدم التناسق في المعلومات بين الموكلين ووكلائهم [(830)]. النوع الأول يتعلق بالمعلومات الخفية: يتمتع الوكيل بميزة نسبية عن الموكل من حيث علمه إلى حدّ ما بنتائج حوادث غير أكيدة. أمّا النوع الثاني، فيتعلق بالأفعال الخفية: يتمتع الوكيل بميزة نسبية على الموكل من حيث علمه بأفعال الوكيل.

المهم في نظرية الوكالة اعترافها بأن الهرمية الفاعلة هي التي تخفض تكاليف الوكالة التي تتضمن «تكلفة الهيكلة والمراقبة وعقد عدد من العقود بين

الوكلاء ذوي المصالح المتضاربة، إضافة إلى الخسارة المتبقية الناجمة عن كون التنفيذ الكامل للعقود يزيد عن العائدات» [(831)]. لذلك، وعلى سبيل المثال، فقد يفرض المديرون قواعد (صوغ العقد) تمنع الموظفين من استخدام وقت العمل لأغراض خاصة، لكنهم لا يطبقونها تمامًا لأن تكاليف الموارد في المراقبة وضبط المخالفات وتكلفة الضرر الذي يلحق بالموظف من حيث الجانب المعنوي والإنتاجية ستكون أكبر من عائدات الاستفادة من الموظف وفوائدها لوقت العمل كاملًا والذي سينتج من التطبيق التام لهذه القواعد.

بدأ علماء السياسة بالتحول من استعمال نظرية الوكالة من الناحية المجازية إلى استعمالها وسيلةً للبناء وللاختبار التجريبي للنماذج الرسمية لتفويض السلطة من السلطات التشريعية إلى المؤسسات. ومن الأمثلة المهمة على ذلك أبستين وأوهالوران [(832)] اللذان قاما بتصميم فرضيات واختبارها حول تفويض الكونغرس، وهوبر وشيبمان [(833)] اللذان قاما بتصميم فرضيات واختبارها حول فصل السلطات والأنظمة البرلمانية. هذه النماذج تربط بين نظرية الوكالة (لعبة المعلومات غير الكاملة) ومفهوم نسكانين [(834)] لتناسق المعلومات لمصلحة الوحدات الإدارية.

في الديمقراطيات الأكثر نضجًا، تتضمن العقود التي يعمل المديرون وفقها ضوابط لا بأس بها لحرية التصرف الشخصي. إن قواعد الخدمة المدنية العامة تحد بشكل نموذجي وحاد من حرية تصرف المديرين لجهة التوظيف والطرد من العمل والمكافأة وضبط الموظفين في وحداتهم الإدارية. وهناك أمثلة تاريخية كثيرة للمحسوبية ومحاباة الأقرباء تؤكد أهمية هذه الضوابط التي تتجاوز قرارات الموظفين. غالبًا ما تحدّ الميزانية التي توضح البنود وفقًا للدوائر والمراكز من حرية المديرين في التصرف وفقًا لخيار الاعتمادات. وعلاوة على ذلك، لا يمتلك المديرون مدخلًا مباشرًا للأسواق المالية يمكنهم من الاقتراض لتمويل ابتكارات قليلة التكلفة. والمشكلة التي يواجهها المدير التنفيذي هي كيفية صوغ «العقود» الداخلية في المؤسسة في ضوء هذه الضوابط.

في غياب مثل هذه الضوابط، يستطيع المديرون خفض خسارة المؤسسة باختيار التوازن الصحيح بين القواعد المسبقة والمكافآت اللاحقة [(835)]. وفي حالة عدم وجود ضوابط أو وجودها بالحد الأدنى، فإن المكافآت اللاحقة ستكون جذابة أكثر من القواعد المسبقة. ومن السهل أن نقيّم الأداء بعد ملاحظته. وفي القطاع العام، تميل قواعد الخدمة المدنية والميزانيات على أساس البنود إلى تعقيد عملية صوغ العقود، سواء أكانت صريحة أم ضمنية، بمكافآت لاحقة.

في أي حال، توفر نظرية الوكالة بعض الرؤى للمديرين التنفيذيين. فمن الممكن تشبيه المعلومات الخفية كموقف يعرف الموكل فيه التوزيع الذي اختيرت منه النتيجة العشوائية، لكن الوكيل فحسب هو الذي يعرف قيمة

الاختيار. فعلى سبيل المثال، قد يعرف مدير برنامج تدريب أن مدى صعوبة إيجاد عمل في سوق معينة يتراوح ما بين كونه «سهلًا» إلى «صعب جدًا»، لكن المدرب الذي يجب عليه أن يضع المتدربين عند أصحاب العمل يدرك الصعوبة الحقيقية تمامًا. والمشكلة التي تواجه المدير هي الفصل بين جهد المدرب (العمل الخفي) وصعوبة إيجاد وظيفة. فإذا كانت الصعوبة هي نفسها عند الوكلاء المختلفين لكونهم يعملون مع العملاء في الأسواق نفسها أو المشابهة لها، حينئذ يصبح من الأفضل على المديرين توقع أداء بنتيجة نسبية بدلًا من الأداء الكامل. وفي الحالات النادرة حيث يتمتع المديرون بحرية تصرف كبيرة في تخصيص المكافآت، من الممكن حينئذ صوغ العقود كمسابقات لمكافأة الأداء النسبي [(836)]. لكن التركيز على الأداء النسبي قد يكون مضللًا عندما يكون التباين في المعلومات الخفية كبيرًا والارتباط بين الوكلاء ضعيفًا [(837)].

إن بعض مدلولات نظرية الوكالة تعزز حكمة الإدارة العامة. فعلى سبيل المثال، في الحالات التي يكون فيها بعض أبعاد جهد الموظفين غير ملاحظة تمامًا (العمل الخفي)، فإن أنظمة المكافآت التي تركز على السلوك الملاحظ فحسب ستحول الجهد نحو تلك السلوكات، ما يؤدي إلى المشكلة المعروفة بـ «تشتت الأهداف». وحينئذ فإن إنتاج الفريق، الذي تعتمد فيه النتيجة على العمل الخفي لأفراده، سيعاني التسرب الوظيفي إذا كانت المكافآت تعتمد فحسب على نتائج الفريق [(838)].

لعل أهم درس نتعلمه من نظرية الوكالة هو أهمية الانسجام في الحوافز: إلى أي مدى تعطي أنظمة المكافآت الوكلاء حوافز للتصرف بطرائق تعزز أهداف الموكل؟ إن طرح هذا السؤال والإجابة عنه يقطعان شوطًا طويلًا في مساعدة المديرين في التنبؤ باستعمال الموارد غير الفعال.

3- القيادة وثقافة المجموعة

كما ذكرنا سابقًا، فإن المديرين التنفيذيين المباشرين لا يتمتعون إلا بقليل من حرية التصرف بشأن عقود التوظيف. وحتى لو كانت لهم الحرية تلك، فإن تحويل نظرية الوكالة إلى عمل فعلي يتم بحذر شديد لأن نظرية الوكالة تميل إلى التركيز على التفاعلات في وقت واحد فحسب فيما طبيعة المؤسسة عبارة عن علاقة استخدام مستمرة [(839)]. في السنوات الأخيرة، بُذل جهد كبير لفهم كيفية إدامة المعايير التي تتطلب من الأفراد التصرف ضد مصالحهم القصيرة الأمد مثل المساهمة في السلع العامة المؤسساتية وذلك في مجموعات مستمرة.

كانت الوسيلة الرئيسة لذلك هي نظرية الخيار العقلاني للمؤسسات [(840)]. تبدأ النظرية بعرض التفاعل الاجتماعي كأنه لعبة. ثم تنظر حينذاك في ما إذا أصبحت السلوكات التي كانت غير متوازنة في حالة واحدة فحسب من اللعبة

متوازنة في ما لو جرى تكرارها. يمكن تفسير التوازن في هذه الألعاب التي يجري تكرارها على أنه معايير مؤسساتية. وما دامت هذه المعايير مفيدة مؤسساتيًا، فإنها توفر أساسًا للتفكير في كيفية حصول المديرين على نتائج مرغوب فيها بدرجة أكبر في البنية المؤسساتية الرسمية.

قد يستطيع المديرون التأثير في طبيعة التفاعلات المؤسساتية (وهذا يعني اللعبة المتكررة) من خلال قرارات بخصوص حجم مجموعات العمل واستقرارها. كما يستطيع المديرون أيضًا المحافظة على بقاء المعايير المرغوب فيها من خلال التأكيد أن الموظفين الجدد يعلمون بهذه المعايير لكي لا يؤثر فيها انسحابهم غير المتعمد. فعلى سبيل المثال، يمكن تحسين تماسك وحدة عسكرية من خلال سحب الوحدات المستنفذة من الخط لكي يتدرب المحاربون الجدد مع المحاربين القدامى [(841)]. وفي المؤسسات التي تتضمن معيارًا غير مرغوب فيه كتعاون الموظفين لتغطية واجبات بعضهم بعضًا في أثناء خروج أحدهم أو تهربه من العمل، فقد يحاول المديرون كسر المعيار بتوظيف أشخاص جدد يعملون على تقويض ذلك المعيار.

تجدر الإشارة بأن ما يسمى بنظرية الألعاب أو النظرية الشعبية (Folk Theorem) يدل على أن الألعاب المتكررة لها حالات توازن متعددة [(842)]. وفي المثال السابق، هناك توازن آخر هو «التهرب الدائم». وتوزان آخر يتمثل في «المعاملة بالمثل» التي يعاقب فيها كل تهرب بتهرب آخر مرة واحدة فقط. إن احتمال وجود توازنات متعددة يوفر تفسيرًا نظريًا للقيادة: مساعدة المجموعات في الوصول إلى توازن نسبي مرغوب في ألعاب متكررة. وقد يرسل القادة إشارات تساعد اللاعبين (الموظفين) للتنسيق في الاستراتيجية نفسها. لكن كيف يمكن أن يتحقق ذلك عمليًا؟ تتمثل إحدى الطرائق في إيجاد «نقاط اتصال» لتدرب الموظفين (اللاعبين) على استراتيجيات معينة [(843)]. ويمكن عمل ذلك بتوضيح ما هو متوقع من الموظفين، أو إعلامهم ببساطة عندما يقومون باللعبة. ويمكن دعم ذلك بتشجيع أو تحذير الموظفين شخصيًا من خلال «التجول بينهم» لإخبارهم، وبتحديد أمثلة لحالات من السلوك الملتزم بالمعيار الذي سيصبح نقطة اتصال لتنسيق السلوك في المستقبل.

قد يكون من الصعب على المديرين أن يؤسسوا معيارًا لأن الموظفين يخشون أن يتغير المعيار بتغير القيادة. وبعبارة أخرى، سيجد القادة صعوبة في جعل الالتزام الطويل الأمد بالمعيار أمرًا معقولًا. وللتغلب على هذه المشكلة، قد يحاول القادة أن يدخلوا المعيار في ثقافة المؤسسة التي ستدوم بعد زوال توليهم المنصب [(844)]. تحدد الثقافة التوقع بأن اعتماد المعيار الآتي ستتمّ المكافأة عليه، وحينئذ يمتد «ظل المستقبل» إلى ما بعد قادة اليوم.

رابعًا: تغيير حدود الهيئات العامة: الاختيار ما بين الإنتاج الداخلي أو التعاقد الخارجي أو الخصخصة

يتمتع المديرون أحيانًا بفرص للتأثير في حدودهم المؤسساتية. وكثيرًا ما تتمثل هذه الفرص في اختيار ما سينتج داخليًا وما ينبغي شراؤه من المؤسسات الأخرى. وأحيانًا، يستطيع المديرون التنفيذيون في القطاع العام تشكيل قرارات بشأن المسألة الأكثر أهمية والمتمثلة في ما إذا كانت الحكومة ستتنازل عن قرارات توفير السلع وذلك إلى القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي (أي «الأسواق»)؟

1- الإنتاج الحكومي في مقابل التعاقد الخارجي

إن الهدف الرئيس من إعادة رسم الحدود التنظيمية للمؤسسات الحكومية ينبغي أن يكون تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة [(845)]. إن مبررات تقديم الحكومة للخدمات العامة اعتمادًا على إخفاق السوق أو لتحقيق أهداف اجتماعية أخرى لا يعني بالضرورة تبريرًا للإنتاج الحكومي أو تقديم الخدمة [(846)]. تستطيع الحكومة تمويل عملية تقديم الخدمات بحيث تقدم إمّا من قبل المنظمات الربحية وإما الخاصة غير الربحية وإما مؤسسات عامة أخرى.

تواجه الحكومات كلها الاختيار بين إنتاج سلعة أو خدمة أو منفعة داخليًا أو التعاقد مع جهات خارجية لتقديمها بعد أن اتخذت قرارًا بإنتاجها. لقد أصبح المديرون التنفيذيون يدركون أن هذا يعتبر قرارًا. لقد ازدادت عملية التعاقد الخارجي كثيرًا في الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى وأستراليا وغيرها من البلدان في العقدين السابقين [(847)]. ولكي يُتخذ القرار السليم بشأن ما ينبغي التعاقد الخارجي فيه، وكيفية التعاقد بشأنه، يجب على المديرين أن يأخذوا التكاليف كلها في الاعتبار.

هناك ثلاثة أنواع من التكاليف لا بد من معرفتها عند الاختيار ما بين الإنتاج المباشر من المؤسسات الحكومية أو التعاقد الخارجي: تكاليف الإنتاج وتكاليف المفاوضات وتكاليف الانتهازية [(848)]. وتعني تكاليف الإنتاج التكاليف المتعلقة بإنتاج السلعة أو الخدمة مباشرة. أما تكاليف المفاوضات والانتهازية فهي تكاليف الحوكمة. وسنناقش تكاليف الحوكمة أولًا. ولكي نفعل ذلك، نستعير من اقتصاد تكاليف المعاملات وهو فرع من فروع علم الاقتصاد ظهر لتفسير لماذا يُنظم بعض النشاط الاقتصادي كأسواق وبعضها الآخر ينظم على شكل وحدات هرمية؟

يمكن تقسيم تكاليف المفاوضات إلى الفئات الآتية: (1) التكاليف الناجمة عن التفاوض على تفاصيل العقد؛ (2) تكاليف التفاوض على التغييرات في العقد

في مرحلة ما بعد العقد للتعامل مع أي أوضاع غير متوقعة؛ (3) تكاليف مراقبة أداء الأطراف الأخرى لتحديد ما إذا كانت ملتزمة بالعقد أم لا؛ (4) تكاليف تسوية النزاعات التي تبرز عندما لا يرغب أي طرف في تطبيق آليات تسوية النزاعات المتفق عليها مسبقًا، وبخاصة آليات التعامل مع الإخلال بالعقد. وعلى الرغم من أن التكاليف الأولى يتمّ أداؤها وقت التعاقد (التكاليف الأخرى تأتي في فترة ما بعد العقد)، فإن هذه التكاليف كلها تقريبًا يمكن التنبؤ بها في فترة التعاقد. وتظهر تكاليف المفاوضات عندما يتصرف الطرفان في ضوء المصالح الخاصة لكل منهما، ولكن بنية حسنة [(849)]. إن تكاليف المفاوضات الإضافية لعملية التعاقد الخارجي ذات صلة بذلك لأن إحدى الفوائد المحتملة لعدم التعاقد الخارجي تتمثل في أن توزيع التكاليف ضمن المؤسسة يُمكّن المديرين من حَلِّه بتكلفة منخفضة. ومع ذلك، فإن التفاوض داخل المؤسسات، حول أسعار التحويل الداخلي أو مجالات المسؤولية مثلًا، يحتاج دومًا إلى بعض التكاليف [(850)]. وقد تكون هذه التكاليف باهظة في الهيئات الإدارية الكبيرة المسيّسة التي تشتمل على وحدات متعددة.

يمكن اعتبار الانتهازية محاولة لتغيير القواعد في خلال اللعبة. وهي تتضمن سلوكات من طرف واحد بنية سيئة لتغيير شروط العقد لمصلحة ذلك الطرف. وهناك مجال للانتهازية في عملية التعاقد الخارجي أوسع مما هو عليه الحال في الإنتاج الحكومي، لأن مسألة من يحصل على الإيجارات (دفعات زائدة عن التكاليف) تكون عادة أقل وضوحًا في العلاقات غير الهرمية بين المؤسسات. وهذه المعركة حول الإيجارات بين المؤسسات تحدث حتى لو كانت المؤسسات الأخرى مؤسسات أخرى في القطاع العام أو مؤسسات غير ربحية، على الرغم من أن طبيعة الإيجارات أكثر تنوعًا؛ قد تتضمن التأثير والشهرة والميزانيات الأكبر وغيرها. وهناك عامل آخر يخفف الحروب حول الإيجارات في المؤسسات هو تمتع الموظفين بفرص أفضل وأكثر لمعاقبة الانتهازيين من زملائهم في العمل (وبعبارة أخرى، يتمتع هذا التفاعل بميزات اللعبة المتكررة). ولكن الانتهازية قد تحدث في المؤسسات العامة أيضًا [(851)]. ولذلك فإن تكاليف الانتهازية المتزايدة هي الملائمة لأغراض التقويم المؤسساتي. وكثيرًا ما تظهر الانتهازية بعد إجراء العقد، ولكن بعض السلوكات تظهر قبل التعاقد [(852)]. فعلى سبيل المثال، فقد يقترح أحد الأطراف شروط تعاقد تبدو محايدة ولكنها في الواقع تسهل السلوك الانتهازي والاستغلالي لاحقًا.

من الصعب أحيانًا التفريق في الممارسة بين تكاليف الانتهازية وتكاليف المفاوضات. هناك حافز لدى الأطراف الانتهازيين للادعاء بأن سلوكهم ينتج من تغيير غير متوقع في الأحوال كلها. وغالبًا ما تكون هناك حالات من عدم اتساق المعلومات تمنع الطرف الآخر من تحديد ما إذا كان الادعاء أصيلًا. إن صعوبة

التفريق بين المفاوضات المشروعة والانتهازية تزيد من تكاليف التعاقد الخارجي [(853)].
أما تكاليف الإنتاج فهي تكاليف الانتهازية في الموارد الحقيقية المستخدمة فعلًا في إنتاج السلعة أو المخرج. تدعي النظرية الاقتصادية أن تكاليف الإنتاج تكون عادة أقل حيثما وجدت المنافسة باستثناء بعض الحالات الاستثنائية الواضحة. كما أن النظرية والأدلة العملية تشير إلى أن التكاليف في الشركات الخاصة الربحية والتنافسية أقل ممّا هي عليه في المؤسسات العامة أو ذات الملكية المشتركة [(854)]. وقد تكون تكاليف الإنتاج أقل في حالة التعاقد الخارجي التنافسي لسببين.
أولًا، قد تكون مستويات الإنتاج الداخلي منخفضة جدًا لتحقيق اقتصادات وفورات الحجم أو السعة (economies of scale) [(855)]. فالمنتج المتخصص الذي يبيع إلى جهات شارية عدة، يستطيع أن يحقق اقتصاد الحجم أو السعة. إن الاقتصاد الحجم أو السعة في المؤسسات العامة المعاصرة التي تنتج خدمات معقدة ودقيقة، قد يعزى لعوامل مثل الأنظمة الإدارية والمعرفة والخبرة الواسعة والقدرة على التعلم. على الرغم من ذلك، فإن اقتصاد الحجم أو السعة لا يعد وحده كافيًا لتبرير اللجوء إلى إنتاج القطاع الخاص. تستطيع المؤسسات العامة الاشتراك في الإنتاج التعاوني الذي يستعمل اقتصاد الحجم أو السعة. ومن الناحية العملية، من الصعب عادة أن نصمم مؤسسات حكومية ذات صلاحيات سياسية متعددة من أجل تحقيق اقتصادات الحجم أو السعة. وعلاوة على ذلك، فإن التعاون يؤدي إلى تكاليف المفاوضات والانتهازية. وعلى الرغم من ذلك فإن توسيع النطاق لغير الربح قد ينافس في هذا البعد [(856)].

ثانيًا، قد يخفق التوريد العام في تحقيق أدنى تكاليف الإنتاج المعقولة من الناحية الفنية [(857)]. إن الإخفاق في الإنتاج بالتكلفة الأدنى يعزى لكون المؤسسات العامة احتكارية، لا لطبيعة الملْكية الحكومية بحد ذاتها [(858)]، مع أن الخدمة المدنية والقيود الأخرى المفروضة على المديرين التنفيذيين قد تعوق استخدام الموارد المتاحة بأفضل الطرائق وأكثرها فاعلية. إن الاحتكار الحكومي يحبط حوافز الكفاءة لأنه يستبعد معايير الأداء التقابلي للعملاء والمراقبين. وعلاوة على ذلك، عندما تمول الخدمات بمخصصات معينة من الميزانية للهيئات متعددة الخدمات بدلًا من المبيع للمستهلكين، فإن التكاليف الحدية للخدمات لن تكون واضحة.

يبدو أن المنافسة تحسن الكفاءة الفنية وإنتاج النتائج بأقل تكلفة ممكنة [(859)]. فعلى سبيل المثال، تشير الأدلة إلى أن كثافة المنافسة في قطاع المستشفيات، بغض النظر عن مالكيها، تخفّض التكاليف والأسعار [(860)].

الأهم من ذلك هو ما تشير إليه الأدلة من نشاط حكومي متعدد بأن تعاقد الحكومة مع مُورِّدين من القطاع الخاص يخفض تكلفة الإنتاج بشكل عام [(861)].

أظهرت دراسات بريطانية وأسترالية أن توفير تكلفة الإنتاج يصل إلى 20 في المئة [(862)]. وقد أظهرت دراسة مسحية حديثة لأكبر 66 مدينة في الولايات المتحدة أن التوفيرات السنوية للتكاليف بلغت ما بين 16 و20 في المئة. وذكر المستطلعون أن التعاقد حسّن نوعية الخدمات بنسبة ما بين 24 و27 في المئة [(863)]. ويقدم هودج [(864)] استعراضًا شاملًا وتحليلًا لنتائج دراسات عديدة بشأن الأدلة العملية للتكاليف وأظهرت دراسته أن هناك حوالى «30 دراسة» فقط تتسم «بنزاهة بحثية معقولة». ونتيجة تحليل نتائج الدراسات الأخرى يخلص هودج إلى القول: أظهر التحليل أن دراسات التعاقد أشارت إلى توفيرات في التكلفة... ووجد أن أحجام التأثير هذه كانت ذات دلالة إحصائية عالية وفسرت بأنها تساوي معدل توفير في التكلفة ما بين 8 و14 في المئة. وبشكل عام، فقد كان ثبات هذه النسبة مؤكدًا. واختلفت توفيرات التكلفة من خدمة إلى أخرى، ولا يمكن تطبيق قاعدة عامة واحدة عليها.

تشير الأدلة إلى أن كثيرًا من انخفاض التكلفة يأتي من تحسينات الإنتاجية، وهذا يعني أن على الرغم من أن الأجور الاسمية لا تتغير إلا أنه هناك انخفاضات في معدل الأجور الفعالة [(865)]. كما أن التكاليف الداخلية الأعلى تأتي من معدلات الرواتب العالية وقيود الخدمة المدنية التي تحد من نمو الإنتاجية [(866)].

هناك تحذيران مهمان بخصوص نتائج توفيرات التكلفة من التعاقد الخارجي. أولًا، إن الدراسات التي درست تكاليف الإنتاج النسبية للتوريد الداخلي مقابل التعاقد الخارجي لم تتضمن تكاليف المفاوضات والانتهازية، التي يتوقع أن تكون أعلى في حالة التعاقد الخارجي [(867)]. ولم تُبحث هذه القضية إلا مؤخرًا. أظهرت دراسة حديثة أن الدول تشارك في المزيد من المراقبة وتتحمل المزيد من تكاليف المراقبة عندما تكون مخاطر الانتهازية أكبر [(868)]. وسنناقش هذه الأوضاع في ما يأتي.

ثانيًا، ينبغي لدراسات مقارنة التكاليف أن تؤكد الفروق في النوعية. فمن الناحية العملية، يصبح ذلك أكثر أهمية في الخدمات المعقدة حيث يكون التباين في الجودة عاليًا. وهناك دراسات قليلة أجريت في موضوع ضبط الجودة [(869)]، ولكن معظم الدراسات لم تكن كذلك. ولذلك، هناك أدلة عملية دقيقة قليلة نسبيًا في الوقت الحالي حول هذا الموضوع [(870)]. وهناك دليل واحد مهم أظهرته دراسة وليامز [(871)] الذي قام بمسح 723 حكومة محلية في الولايات المتحدة من بين التي تقدم خدمة جمع النفايات من المنازل. وأظهرت الدراسة أن نصف هذه الحكومات المحلية فقط قدمت الخدمة مباشرة، أما النصف الآخر فقد تعاقد مع جهات خارجية لتقديمها. كما أظهرت الدراسة أن 87 في المئة من مقدمي الخدمة المتعاقدين كانوا يقدمون خدمة مقبولة مقابل 79 في المئة من البلديات[الحكومات المحلية] التي تقدم الخدمة مباشرة.

لا بد لنا هنا من إبداء ملاحظتين. لا يتوقع من الجهات المتعاقد معها كلها أن تقلل تكاليف الإنتاج، وبخاصة إذا استخدمت العقود المحدد سعرها بإضافة هامش ربح معين [(872)]. وعلاوة على ذلك، ومن الواضح أيضًا، إذا كان قرار التعاقد الخارجي مدفوعًا من المصلحة الذاتية للسياسيين أو المديرين، ستكون مكاسب الفاعلية غير محتملة، أو في الأقل، عرضية تمامًا. ولمعرفة المزيد عن أسباب التعاقد الخارجي انظر لوبيز دو سيلانيز، شلايفر فيشني [(873)].

باختصار، يجب أن يبحث المديرون عن النظام الذي يخفض إلى الحد الأدنى التكاليف الإجمالية للإنتاج والمفاوضات والانتهازية في جميع أنحاء الدولة، وكذلك المُورِّدين الخارجيين للخدمة والطرف الثالث (المواطنين) لأي مستوى أو نوعية من الخدمة. ويؤكد هذا الهدف أنْ يكون المديرون مهتمين بالتكاليف التي يفرضونها على المتعاقدين الخارجيين أو الطرف الثالث، كما في حالة تكاليف الميزانية التي يتحملونها. ولكن على المستوى التنظيمي (هيئة رعاية أو مستشفى معين) من غير الواقع أن نتوقع من المديرين أن يتعرفوا بهذه الدرجة من التضحية من دون حوافز ملائمة. وحينئذ، لا بد للسلطة العليا الحكومية من أن تحدد أطر ملائمة لشروط التعاقد (تصميم شروط للعقد). فعلى سبيل المثال، فإن متطلبات تحليل الجدوى الاقتصادية لدعم القرارات تحتم التنبه للتكاليف الاجتماعية بما فيها التكاليف التي يتحملها الطرف الثالث.

لكن كيف يمكن تقويم تكاليف المفاوضات والانتهازية في حالة التعاقد الخارجي؟ هناك ثلاثة عوامل ذات علاقة: تعقيد المهمة ودرجة التنافسية ودرجة خصوصية الأصول.

أ- درجة تعقيد المهمة

يعني تعقيد المهمة تعدد أبعاد السلع (أو الخدمات) وعدم شفافيتها الكاملة في المعاملة المالية. وكلما زاد تعقيد المهمة، يواجه الأطراف صعوبة أكبر في تحديد شروط العقد وأحكامه وكيفية ضبطها ومراقبتها. وتؤكد الدراسات العملية أن زيادة تعقيد المهمة يزيد تكاليف المفاوضات والانتهازية [(874)]. فعلى سبيل المثال، من السهل تحديد جودة الأطعمة وقياسها التي يقدمها المتعاقد الخارجي، ولكن تحديد نوعية الخدمات الطبية وقياسها وتنفيذها حيث يواجه المرضى عوامل خطورة متعددة أمر صعب [(875)].

إن درجة تعقيد المهمة يحدد حالة الغموض الذي يحيط بالعقد (وهذا يؤثر في طرفي العقد بالتساوي) والتي تزيد من احتمالية العقلانية المحدودة (اضطراب أصحاب القرار تحت أوضاع تحد من حريتهم في اتخاذ القرار) [(876)] كما يحدد احتمال وجود عدم اتساق في المعلومات أو المعلومات الخفية حيث يكون لدى أحد الطرفين معلومات لا يعرفها الطرف الآخر. فضلًا عن ذلك، فإنه يؤثر في احتمالية وجود آثار للنشاط الاقتصادي يؤثر في نشاط المؤسسات الأخرى. تتميز المهمات المعقدة بشيء من الغموض في طبيعة تكاليف عملية الإنتاج نفسها. وعلاوة على ذلك، فإن المهمات المعقدة أكثر عرضة للتأثر

بأنواع من الصدمات أو التغيرات غير المتوقعة في بيئة المهمة. إن زيادة الغموض ترفع تكاليف المفاوضات أو التفاوض في أثناء مناقشة العقد أو بعد التعاقد. وقد وجد ماستن [(877)]، على سبيل المثال، أن إنتاج سلع داخلية أكثر تعقيدًا كان أمرًا أكثر احتمالًا من التعاقد خارجيًا لإنتاجها وذلك في صناعة الطيران.

إن الغموض العالي في المهمات يؤدي إلى درجة أكبر من عدم الاتساق في المعلومات لأنه يتضمن معرفة متخصصة أو أصولًا لا تكون خصائصها معروفة للشركات الخارجية أو الخبراء الخارجيين إلا في البداية [(878)]. إن عدم الاتساق في المعلومات يزيد التكاليف وبخاصة إذا كانت جودة الخدمات المتعاقد عليها لا تظهر بشكل واضح إلا بعد عقد الصفقة [(879)]. وحينئذ يؤدي مدى الاتساق في المعلومات إلى أحوال تشجع الانتهازية التي يمكن أن تظهر في مرحلة التفاوض على العقد أو في مرحلة ما بعد العقد.

ب- درجة المنافسة أو التنافسية

إن الأسواق ذات التنافسية العالية على السلع والخدمات، سواء أكانت متوسطة أم نهائية، توفر فرصًا للهيئات العامة لتحقيق انخفاض في تكاليف الإنتاج عبر التعاقد الخارجي من دون مخاطرة كبيرة لتكاليف التفاوض والانتهازية. وعلى الرغم من ذلك، قد تظل الهيئات العامة قادرة على خفض تكاليف الإنتاج بالتعاقد الخارجي حتى لو وجدت منافسة قليلة أو غير مباشرة [(880)]. وإذا كانت السلع المتعاقد عليها تتطلب الاقتصاد الشامل أو الإنتاج بكميات كبيرة (وهذا بحد ذاته مبرر للتعاقد الخارجي، كما أوضحنا آنفًا)، فقد يكون هناك درجة ما من الاحتكار الطبيعي المحلي أو الإقليمي أو الوطني (وهذا يرتبط عادة بمدى تحديد الأصول الذي سنناقشه في ما بعد). ولكن، إذا استطاعت الشركات تحويل الإنتاج إلى سلعة من دون تكاليف باهظة في البداية (في مرحلة التأسيس)، فإن سوق السلعة تكون تنافسية، على الرغم من عدم وجود تنافس مباشر. وتكون السوق تنافسية إذا وجدت شركات أخرى أو منظمات غير ربحية إذا كان السعر الذي تدفعه المؤسسة الحكومية يزيد عن معدل التكلفة الذي سببه المتعاقدون الخارجيون [(881)]. فعلى سبيل المثال، إن أسواق المحاسبة النموذجية وخدمات المرتبات تكون تنافسية لوجود عدد كبير من الشركات تستطيع أو توفر هذه الخدمات، حتى لو لم تكن تفعل ذلك في سوق معينة في الوقت الراهن.

إن المستويات العليا من التنافس تقلل تكاليف الانتهازية. ففي أثناء التفاوض على العقد، فإن المُورِّد الخارجي المحتمل الذي لا يتمتع بقدرة على التنافس أو بقدرة محدودة، يجد نفسه مندفعًا لتقديم خدمات بسعر أعلى من التكلفة الحدية (أو بمعدل التكلفة في أوضاع يكون فيها معدل التكاليف منخفضًا في ما يتعلق بالسلعة المطلوبة). ويمكن اعتبار هذا السعر الأعلى سعر تفاوض للمؤسسة لأنه يجب أن يُدفع لتحقيق العقد.

في مرحلة ما بعد العقد، فإن مستويات التنافس المنخفضة تزيد من مخاطر الانتهازية لسببين: أولًا، لا نستطيع تغيير المُورِّد الخارجي بسرعة (محدد زمني). ثانيًا، هناك مخاطرة عالية لآثار مخالفة العقد تؤثر في الطرف الثالث [882]. إن الخدمات الضرورية للشبكات تكون عرضة لتكاليف الانتهازية. فمثلًا، قد تقوم شركة لتقديم خدمات الحاسوب بإضعاف موقف المستخدمين داخل المؤسسة أو خارجها من طريق سحب خدماتها. وقد يؤدي ذلك إلى إغلاق عمل الحكومة. وبالطبع، فإن المؤسسات العامة لا تتخلص من هذه المشكلات الخارجية بممارسة الإنتاج بنفسها. يستطيع موظفو هذه المؤسسات التصرف بانتهازية عبر منع خدمات أساسية (المخالفة بالامتناع)، أو بالتحريض على الإضراب أو بأي شكل من أشكال التخريب المقصودة (المخالفة بالفعل).

كما أن المشكلات نفسها التي تساهم في الرغبة في التعاقد الخارجي تحد من المنافسة والانفتاح في السوق. فعلى سبيل المثال، إن تقديم الخدمات للسكان الموزعين جغرافيًا والذين أعدادهم قليلة من الذين يعتمدون على الاقتصاد الشامل لا يتضمن مستويات عالية من المنافسة بين المُورِّدين المحليين في القطاع الخاص [883]، وقد تشكل تكاليف التأسيس الباهظة عائقًا لدخول مُورِّدين جدد، ما يؤدي إلى تحديد المنافسة.

في بعض الحالات، قد يكون من الممكن للحكومات أن تزيد من المنافسة بتوسيع حجم السوق الجغرافي ذات العلاقة من طريق اتفاقات التبادل بعضها بين بعض، كالسماح للمستهلكين بالحصول على خدمات من مؤسسات مختلفة بحيث يتم الدفع للمُورِّدين من المؤسسات التي تخدم النطاق الخاضعين لسلطته. فمثلًا، تسمح بعض الولايات الأميركية للآباء بإرسال أبنائهم إلى مدارس في مقاطعات لا يسكنون فيها. وكثيرًا ما تواجه هذه الاتفاقات عوائق سياسية لأن المشترين الحكوميين يترددون أحيانًا بالسماح لرؤوس الأموال بالتسرب خارج حدودهم الإدارية لأنها تهدد الإمكان المالي لمؤسساتهم المُورِّدة للخدمة.

ج- درجة خصوصية الأصول

تظهر مسألة تحديد خصوصية الأصول عندما تكون قيمة الأصل الضروري للإنتاج أقل مما هي عليه في استعمالات أخرى بديلة [884]. وقد تكون الخصوصية مادية أو مكانية أو بشرية [885]، أو زمنية [886]. والعقود التي تتطلب من أحد طرفي العقد استخدام أصول (أصول مادية رأسمالية، وأحيانًا أصول رأس مالٍ بشري) ذات قيمة ضئيلة أو من دون قيمة في الاستخدمات الأخرى (فهي أصول زائلة) تزيد من فرص الانتهازية. إن الطرف التعاقدي الذي يحتفظ بالأصول يكون عرضة للسرقة والنهب [887]. ومهما تكن الأسعار المتفق عليها في مرحلة التعاقد فقد يستطيع الطرف الآخر أن يتصرف بانتهازية، وذلك بالتراجع وعرض أسعار أقل تغطي النفقات الإضافية فحسب. وفي الواقع،

فإن الاستثمار في الأصول المحددة يقلل التنافس في تجديد العقود. ومع أن هذه المسألة لم تدرس بانتظام في سياق القطاع العام، فإن أدلة التعاقد الخارجي مع القطاع الخاص تشير إلى أن الخصوصية العالية للأصول تقلل التعاقد الخارجي [888]. أما الأدلة الواردة من القطاع العام فلا تشير إلى أن الحكومات تشارك في المزيد من المراقبة عندما تتعاقد مع جهات خارجية لتقديم خدمات تتطلب خصوصية أعلى للأصول [889].

إذا ما تبنينا منظور الكفاءة الاجتماعية (كما ذكرنا سابقًا، المنظور الصحيح)، فإن الانتهازية الحكومية وانتهازية المتعاقدين الخارجيين لن تكون مرغوبًا فيها. وعندما يمتلك المُورِّدون الخارجيون أصولهم المحددة الخاصة بهم (كالمباني المتخصصة جدًا) ينبغي لهم أن يبدوا تخوفًا وقلقًا من السلوك الانتهازي للمؤسسات الحكومية. ويمكن الحكومات أن تتصرف بانتهازية بمجرد أن يبدأ المُورِّدون الخارجيون استثمارات محددة في الأصول.

د- تطوير القدرة لتوسيع خيارات التعاقد

قد يكون بوسع المديرين زيادة نطاق الخدمات التي يمكن التعاقد لتقديمها بزيادة الموارد الداخلية. والمفارقة أن إضافة موظفين ذوي مهارة وخبرة إلى خدمة معينة قد يزيد من قدرة المؤسسة على كتابة العقود الخارجية ومراقبتها بفاعلية. فمثلًا، قد نضطر في التعاقد إلى شراء نظام حاسوب متطور إلى تعيين موظفين ذوي خبرة في هذه الأنظمة وخبرة في التعامل مع البائعين. إن بناء قدرة المؤسسة لمراقبة جودة الخدمات المقدمة قد يخفض الانتهازية في مرحلة ما بعد العقد. وبشكل عام، فإن المحل الملائم لبداية التعاقد الخارجي لتقديم خدمات هو زيادة قدرة إدارة المنظمات العامة.

قد يستطيع المديرون أيضًا التأثير في بيئاتهم الخارجية لتشجيع المزيد من التعاقد الفعال. وفي الأحوال التي يؤدي فيها أول إرساء للعقد إلى فائدة أو ميزة للمُورِّدين الخارجيين الملزمين، قد يفضل التعاقد مع شركات خارجية عدة أو مُورِّدين غير ربحيين لتحسين فرص التنافس عندما ينتهي العقد. وتتضمن هذه الاستراتيجية قرارًا داعيًا لتحمل تكاليف أعلى لإدارة العقد، والتنازل عن أجزاء من الإنتاج الشامل للحفاظ على المنافسة أو تعزيزها، وحينئذ ينخفض خطر الانتهازية في المستقبل.

2- الخصخصة

إن وجود إخفاق السوق أو عدمه هو القضية المركزية في تقويم آثار فاعلية الملكية العامة. في خلال القرن العشرين، وفي دول عدة مختلفة في العالم، كان الارتباط بين إخفاق السوق وتوفير السلع بوساطة مشروعات حكومية ضعيفًا جدًا. في المقابل، وفي الولايات المتحدة، فإن معظم المشروعات التي تمتلكها الحكومة كانت ولا تزال في قطاعات يوجد فيها أدلة أولية لإخفاق السوق أو قوتها [890]. يقدم فيننغ وبوردمان [891] ملخصًا للدراسات التي تقارن

أداء الشركات المملوكة من القطاع الخاص بأداء المشروعات التي تمتلكها الحكومة وذلك في بيئات منافسة في خلال فترة الملكية الحكومية الموسعة [892]. ومع أن ذلك ليس ظاهرة عالمية، فإن عرض الدراسات هذا مال إلى إظهار الكفاءة الفنية المتفوقة للقطاع الخاص.

لقد حدثت الخصخصة الموسعة في كثير من دول العالم التي تتمتع بمؤسسات متنوعة وبحالات مختلفة من التطور الاقتصادي، بما فيها المملكة المتحدة وفرنسا وكندا ونيوزيلندا ودول الكتلة السوفياتية السابقة ودول في آسيا وأميركا الجنوبية. وتحت إلحاح البنك الدولي وصندوق النقد الدولي قام عدد من الدول النامية بتطبيق برامج الخصخصة. وبغض النظر عن كل شيء آخر، فإن الأعداد الكبيرة من حالات الخصخصة في عدد من المجالات الصناعية والمؤسساتية والوطنية تسمح بإجراء اختبار أدق (ما قبل وما بعد) لقياس آثار الفاعلية للملكية العامة. وتشير الأدلة العالمية حول الخصخصة إلى وجود مكاسب رئيسة في الفاعلية في كفاءة توزيع الموارد الاقتصادية والمالية والكفاءة الفنية [893]. وتتم هذه المكاسب أحيانًا قبل عمليات الخصخصة بدلًا من أن تكون لاحقة لها [894]. ولمزيد من المعلومات حول الأدلة العملية لآثار الكفاءة على الخصخصة يمكن الرجوع إلى ميغنسون ونيتر [895].

في القطاعات التي يوجد فيها احتكار طبيعي أو احتكار قلة مثل الكهرباء والغاز وتوزيع المياه، فإن الأدلة العملية على الخصخصة تشير إلى تحسن في الكفاءة الفنية. وقد أظهرت دراسة حديثة أن خصخصة السكك الحديد في المملكة المتحدة، ولعل ذلك أكثر نوع من الخصخصة تعرّضًا للنقد، قد أدت إلى كفاءة تشغيل واضحة من دون وجود أدلة على جودة أقل في النتائج [896].

لكن تحقيق مكاسب الكفاءة في هذه القطاعات بالنسبة إلى المستهلكين والحكومات (وبخاصة المكاسب الطويلة الأمد) يبدو أنه يعتمد على النظم التنظيمية الفعالة لما بعد الخصخصة [897]. ومن الناحية العملية يتطلب ذلك هياكل تنظيمية تشجع تحسينات الكفاءة الدينامية المستمرة التي تتطلب في المقابل محاولة تحقيق درجة عالية من اتساق الحوافز بين الهيئات الناظمة والشركات المنظمة [898]. ومع أن أدلة الخصخصة من دول الكتلة السوفياتية السابقة كانت غير مؤكدة، فإن أدلة لا بأس بها بدأت الآن بالظهور في ما يتعلق بفوائد الخصخصة [899]. كما أن الأدلة الورادة من الدول النامية إيجابية بشكل عام من حيث تغير الكفاءة الفنية [900].

3- الخصخصة والقوانين والأنظمة

إن استخدام أحكام السوق بدلًا من الحكومة كثيرًا ما يغير وظائف المؤسسات العامة. ولأن القرار الأصلي للتوريد الحكومي بالسلع والخدمات كان مدفوعًا بإخفاق السوق أو سوء التوزيع، فإن الاعتماد على تزويد السوق قد يؤدي إلى نوع من التدخل العام. فمثلًا، تُستخدم القسائم لدعم المبيعات في السوق

ممن قد يستهلكون بصورة أقل بعض السلع إذا ما تركت لمواردهم الخاصة. وقد يكون إخفاق السوق متأصلًا في خصائص السلعة أو الخدمة، وقد ينتج من الانتقال من الحكومة إلى تزويد السوق: ففي حين أن المشروعات التي تملكها الحكومة تتمتع باحتكار قانوني، فإن أصولها المحددة تمنحها خصائص الاحتكار الطبيعي. وفي مثل هذه الحالات، لا بد من القوانين والأنظمة لتحقيق الكفاءة.

هناك دراسات موسعة عن القوانين والأنظمة [(901)]، لكننا سنركز هنا على أحد الأشكال الجديدة وهو قانون تحديد الأسعار والذي طُوّر ليكون بديلًا لقانون سعر العائد الذي يضمن أرباحًا للشركات المنظمة. لقد تطور قانون تحديد السعر في المملكة المتحدة، ولكنه أصبح يستعمل بشكل واسع في بلدان كثيرة. مثلًا، حولت معظم الولايات الأميركية قانون شركات الهاتف المحلي من قانون سعر العائد إلى قانون تحديد سقف السعر الذي يقتضي أن تُحدد الجهة الناظمة سعرًا مسموحًا به لمدة محددة من الوقت، بحيث يُعدل هذا السعر سنويًا لأخذ التضخم في الاعتبار، ولكنه يخفض بنسبة مئوية ليعكس الانخفاض في التكاليف التي تعتقد الجهة الرقابية بأن الشركة تستطيع تحقيقها في ضوء تقويم حالات عدم الكفاءة السابقة أو توفير التكاليف المحتمل الناتج من التكنولوجيا الجديدة. وفي الوضع المثالي، يسمح للشركة المنظمة أن تخفض الأسعار إذا رغبت.

من فوائد هذا القانون أنه يركز على الكفاءة الدينامية: يتمتع المديرون بحوافز لتحسين الإنتاجية عبر الزمن لأنهم سيحتفظون بالفائض إذا استطاعوا خفض التكاليف في وقت أسرع من انخفاض سقف السعر. ولكن قانون تحديد سقف السعر يتطلب من الجهة الناظمة بشكل دوري تقدير انخفاض التكاليف الذي يمكن تحقيقه. ولذلك فهو يعاني بعض المشكلات التي يعانيها قانون سعر العائد، بما في ذلك الحافز للشركة المنظمة ومجموعات المصالح للضغط على الجهات الناظمة [(902)]. ولكن هناك اختلافًا مهمًا بين قانون تحديد سقف السعر وقانون سعر العائد: يتطلب قانون تحديد سقف السعر من المستثمرين في الشركة تحمل مخاطر تباين الأرباح [(903)]. وهناك أدلة تشير إلى أن قانون تحديد سقف السعر قد أدى إلى تحسينات مهمة على مستوى الفاعلية بالنسبة إلى الشركات ذات خصائص الاحتكار الطبيعي. فعلى سبيل المثال، أظهرت بعض الدراسات وجود مكاسب للفاعلية في شركة الغاز البريطانية، مع أن الشركة بقيت (متكاملة عموديًا) احتكارية في خلال فترة الدراسة [(904)].

خامسًا: خلاصة

قدمنا في هذه المقالة عددًا من الأطر الاقتصادية - إخفاق آلية عمل السوق داخل المؤسسة، ونظرية الوكالة، ونظرية تكلفة المعاملات - التي قد تساعد المديرين في القطاع العام في التفكير في كيفية إدارة مؤسساتهم بفاعلية

وكفاءة أكبر (في أغلب الأحيان عبر التركيز على جوانب متعددة من الحوافز)، وعندما تسنح لهم الفرصة بتصميم مؤسسات أكثر فاعلية. ونحن لا ندعي أن هذه الأطر ستساعد بالضرورة المديرين في مهمات أعمالهم اليومية. إن المساعدة في هذه المسائل هي من اختصاص مقاربات معرفية أخرى. وتكون هذه الأفكار ذات فائدة كبيرة بما هي طرائق تفكير، وبخاصة في معنى القيمة الاجتماعية. وعلى وجه التحديد، فإن هذه الأطر ستوفر بعض الدعائم المفاهيمية لعدد من مطالب الإدارة العامة الجديدة. إننا نعتقد أنه من دون أسس مفاهيمية واضحة ستكون الإدارة العامة الجديدة في خطر من الانحدار إلى أن تصبح موضة عابرة. وبالفعل، فإن ردة الفعل السائدة لمعظم علماء الإدارة العامة كان، في أفضل الأحوال، مشككًا، وفي أسوأ الأحوال، عدائيًا [(905)]. وفي الواقع، يجب أن يكون مصيرها كذلك، ما لم يمكن ربطها بنظرية واضحة وإخضاعها للإثبات التجريبي.

يتضح من العدد الكبير من المراجع التي استخدمناها، أن هناك نشاطًا بحثيًا كبيرًا يجري الآن لتحديد متى يؤدي التعاقد الخارجي والخصخصة إلى مكاسب في الفاعلية. ومع تراكم النتائج جراء هذا المشروع، سيكون المديرون أكثر استعدادًا لمعرفة كيف يرسمون الحدود المؤسساتية. لكنهم ما زالوا يواجهون مهمة تعديل التركيبة الداخلية لمؤسساتهم لتنسجم مع الحدود المؤسساتية. وعلى الرغم من بداية ظهور بعض البحوث الإمبيريقية المنتظمة حول فاعلية الحوكمة البديلة [(906)]، فإنها تبقى نادرة نسبيًا. ولكي تتحقق المكاسب الكاملة من الخيار ما بين المؤسساتي، ينبغي للباحثين في الإدارة العامة زيادة جهدهم لزيادة معرفتنا في التصميم الداخلي للمؤسسات.

المراجع

Abrahamson, E. «Management Fashion, Academic Fashion, and Enduring Truths.» *Academy of Management Journal*. vol. 21, no. 3 (1996), pp. 616-619.

Akerlof, G. «The Market for Lemons.» *Quarterly Journal of Economics*. vol. 84, no. 3 (1970), pp. 488-500.

Alexander, I. and T. Irwin. «Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital.» *Public Policy for the Private Sector*. vol. 87 (September 1996), pp. 25-28.

Ang, S. «Production and Transaction Economies and IS Outsourcing: A Study of the U.S. Banking Industry.» *MIS Quarterly*. vol. 22, no. 4 (1998), pp. 535-552.

Aucoin, P. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

Axelrod, R. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

Banks, J. S. «The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective,» in: D. Weimer (ed.), *Institutional Design* (Boston: Kluwer Academic Publishing, 1995), pp. 17-36.

Baumol, W. J., J. C. Panzar and R. D. Willig. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1982.

Berenyi, E. and B. Stevens. «Does Privatization Work? A Study of the Delivery of Eight Local Services.» *State & Local Government Review*. vol. 20, no. 1 (1988), pp. 11-20.

Berkowitz, D. and D. N. Dejong. «Policy Reform and Growth in Post-Soviet Russia.» *European Economic Review*. vol. 47, no. 2 (2003), pp. 337-352.

Boardman, A.E., C. Laurin and A. R. Vining. «Privatization in Canada: Operating and Stock Price Performance with International Comparisons.» *Canadian Journal of Administrative Sciences*. vol. 19, no. 2 (2002), pp. 137-154.

and ________________. «Privatization in North America,» in: D. Parker and D. ________________ ,________________

.Sallal (eds.), *International Handbook on Privatization* (Northampton, MA: Edward Elgar, 2003), pp. 129-160

and A. R. Vining. «Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of ________________

the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises.» *Journal of Law & Economics*. vol. 32, no. 1 (1989), pp. 1-

.33

Borins, S. «The New Public Management is Here to Stay.» *Canadian Public Administration*. vol. 38, no. 1 (1995), pp. 122-.132

Boubakari, N. and J. C. Cossett. «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from .Developing Countries.» *Journal of Finance*. vol. 53, no. 3 (1998), pp. 1081-1110

Bradley, S. and J. Taylor. «The Effect of the Quasi-market on the Efficiency- Equity Trade-Off in the Secondary School .Sector.» *Bulletin of Economic Research*. vol. 54, no. 3 (2002), pp. 295-314

Brown, T. and M. Potoski. «Managing Contract Performance: A Transactions Cost Approach.» *Journal of Policy Analysis & .Management*. vol. 22, no. 2 (2003), pp. 275-297

Bryson, J. «Review of 'The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government' by D. Osborne and P. .Plastrik.» *International Public Management Journal*. vol. 5, no. 3 (2002), pp. 325-328

Calvert, R. L. «The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design,» in: D. L. Weimer (ed.), *Institutional .Design* (Boston: Kluwer Academic, 1995), pp. 63-94

Chi, K. S., and C. Jasper. *Private Practices: A Review of Privatization in State Government*. Lexington, KY: Council of State .Governments, 1998

Crawford, J., and S. L. Krahn. «The Demanding Customer and the Hollow Organization.» *Public Productivity & Management .Review*. vol. 22, no. 1 (1998), pp. 107-118

Croxson, B., C. Propper and P. Perkins. «Do Doctors Respond to Financial Incentives: UK Family Doctors and the GP .Fundholder Scheme.» *Journal of Public Economics*. vol. 79, no. 2 (2001), pp. 375-398

.Cyert, R. M. and J. G. March. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963

De Alessi, L. «Error and Bias in Benefit-Cost Analysis: HUD's Case for the Wind Rule.» *Cato Journal*. vol. 16, no. 1 (1996), .pp. 129-147

Dewenter, K. and P. Malatesta. «State-owned and Privately-owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and .Labor Intensity.» *American Economic Review*. vol. 91, no. 1 (2001), pp. 320-335

Dilger, R. J., R. R. Moffitt and L. Struyk. «Privatization of Municipal Services in America's Largest Population Cities.» *Public .Administration Review*. vol. 57, no. 1 (1997), pp. 21-26

Domah, P., and M. G. Pollitt. «The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Businesses in .England and Wales: A Social Cost-Benefit Analysis.» *Fiscal Studies*. vol. 22, no. 1 (2001), pp. 107-146

Domberger, S. and C. Hall. «Contracting for Public Services: A Review of the Antipodean Experience.» *Public Administration*. .vol. 74, no. 1 (1996), pp. 129-147

and A. L. Li. «The Determinants of Price and Quality in Competitively Determined ________________ ,________________

.Contracts.» *The Economic Journal*. vol. 105, no. 433 (1995), pp. 1454-1470

P. Jensen and R. Stonecash. «Examining the Magnitude and Source of Cost Savings Associated with ,_________ .Outsourcing.» *Public Performance & Management Review*. vol. 26, no. 2 (2002), pp. 148-169

S. Meadowcroft and D. Thompson. «The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital ,________________

.Domestic Services.» *Fiscal Studies*. vol. 8, no. 4 (1987), pp. 39-54

and S. Rimmer. «Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey.» *International* ________________

.*Journal of the Economics of Business*. vol. 1, no. 3 (1994), pp. 439-453

Dranove, D., M. Shanley and W. White. «Price and Concentration in Hospital Markets: The Switch from Patient-Driven to .Payer-Driven Competition.» *Journal of Law & Economics*. vol. 36, no. 1 (1993), pp. 179-200

D'Souza, J. and W. Megginson. «The Financial and Operating Performance of Privatized Firms During the 1990s.» *Journal of .Finance*. vol. 54, no. 4 (1999), pp. 1397-1438

.Dunleavy, P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992

.Eccles, R. G. *The Transfer Pricing Problem: A Theory for Practice*. Lexington, MA: Heath, 1985

.Eggertsson, T. *Economic Behavior and Institutions*. New York: Cambridge University Press, 1990

.Epstein, D. and S. O'Halloran. *Delegating Powers*. New York, Cambridge University Press, 1999

Fudenberg, D. and E. Maskin. «The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information.» .*Econometrica*. vol. 54, no. 3 (1986), pp. 533-554

GAO (General Accounting Office). *Regulatory Reform: Agencies Could Improve Development, Documentation and Clarity of* .*Regulatory Economic Analyses*. GAO/RCED-98-142. Washington, DC: General Accounting Office, May 1998

Globerman, S. and A. Vining. «A Framework for Evaluating the Government Contracting-out Decision with an Application to .Information Technology.» *Public Administration Review*. vol. 56, no. 6 (1996), pp. 577-586

Glor, E. D. «Is Innovation a Question of Will or Opportunity? The Case of Three Governments.» *International Public* .*Management Journal*. vol. 5, no. 1 (2002), pp. 53-74

Grady, D. «Promoting Innovations in the Public Sector.» *Public Productivity & Management Review*. vol. 16, no. 2 (1992), pp. .157-171

.Greene, J. D. *Cities and Privatization: Prospects for the New Century*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002

Gruening, G. «Origin and Theoretical Basis of New Public Management.» *International Public Management Journal*. vol. 4, .no. 1 (2001), pp. 1-25

.Hall, P. A. (ed.). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989

.Hallwood, P. *Transaction Costs and Trade between Multinational Corporations*. Boston, MA: Unwin Hyman, 1990

Hart, O. and B. Holmstrom. «The Theory of Contracts,» in: T. Bewley (ed.), *Advances in Economic Theory* (New York: .Cambridge University Press, 1986), pp. 77-155

Heinrich, C. J. and L. E. Lynn Jr. «Means and Ends: A Comparative Study of Empirical Methods for Investigating Governance .and Performance.» *Journal of Public Administration Research & Theory*. vol. 11, no. 1 (2001), pp. 109-138

Henry, N. «Is Privatization Passe? The Case for Competition and the Emergence of Intersectoral Administration.» *Public* .*Administration Review*. vol. 62, no. 3 (2002), pp. 374-378

Hesterly, W. S., J. Liebeskind and T. R. Zenger. «Organizational Economics: An Impending Revolution in Organization .Theory?.» *Academy of Management Review*. vol. 15, no. 3 (1990), pp. 402-420

.Hodge, G. A. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press, 2000

Holcombe, R. G. «Privatization of Municipal Wastewater Treatment.» *Public Budgeting & Finance*. vol. 11, no. 3 (1991), pp. .28-42

.Holmstrom, B. «Moral Hazard in Teams.» *Bell Journal of Economics*. vol. 13, no. 2 (1982), pp. 324-340

.Hood, C. «A Public Management for All Seasons?.» *Public Administration*. vol. 69, no. 1 (1991), pp. 3-19

.Huber, J. D. and C. R. Shipan. *Deliberate Discretion*?. New York: Cambridge University Press, 2002

Jensen, M. C. and W. H. Meckling. «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure.» .*Journal of Financial Economics*. vol. 3, no. 4 (1976), pp. 323-329

Johnson, R. and G. Libecap. «Bureaucratic Rules, Supervisor Behavior, and the Effect on Salaries in the Federal Government.» .*Journal of Law, Economics, & Organization*. vol. 5, no. 1 (1989), pp. 53-82

Kane, T. J. and D. O. Staiger. «The Promise and Pitfalls of Using Imprecise School Accountability Measures.» *Journal of* .*Economic Perspectives*. vol. 16, no. 4 (2002), pp. 91-114

Kelman, S. «Why Public Ideas Matter,» in: R. B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas* (Cambridge, Mass.: Harvard .University Press, 1990), pp. 31-53

Klein, B., R. Crawford and A. Alchian. «Vertical Integration, Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process.» .*Journal of Law & Economics*. vol. 21, no. 2 (1978), pp. 297- 326

Knoeber, C. R. and W. N. Thurman. «Testing the Theory of Tournaments: An Empirical Analysis of Broiler Production.» .*Journal of Labor Economics*. vol. 12, no. 2 (1994), pp. 155-179

Kodrzycki, Y. K. «A Privatization of Local Public Services: Lessons for New England.» *New England Economic Review* .(May-June 1994), pp. 31-46

Kreps, D. «Corporate Culture and Economic Theory,» in: J. E. Alt and K. A. Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political* .*Economy* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 90-143

.Lane, J. E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000

La Porta, R. and F. Lopez-De-Silanes. «The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico.» *Quarterly Journal of* .*Economics*. vol. 114, no. 4 (1999), pp. 1193-1242

.Leibenstein, H. J. *Beyond Economic Man*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976

Lopez-De-Silanes, F., F. A. Shleifer and R. W. Vishney. «Privatization in the United States.» *Rand Journal of Economics*. vol. .28, no. 3 (1997), pp. 447-471

Lynn, L. «Public Management Research: The Triumph of Art over Science.» *Journal of Policy Analysis & Management*. vol. .13, no. 2 (1994), pp. 231-259

Lyons, B. «Specific Investment, Economies of Scale, and the Make-or-Buy Decision: A Test of Transaction Cost Theory.» .*Journal of Economic Behavior & Organization*. vol. 26, no. 3 (1995), pp. 431-443

.McAfee, R. P. and J. McMillan. *Incentives in Government Contracting*. Toronto, Ont: University of Toronto Press, 1988

McDavid, J. C. and E. G. Clemens. «Contracting Out Local Government Services: The BC Experience.» *Canadian Public* .*Administration*. vol. 38, no. 2 (1995), pp. 177-193

.McFetridge, D. G. and D. A. Smith. *The Economics of Vertical Disintegration*. Vancouver, BC: The Fraser Institute, 1998

Masten, S. E., J. W. Meeham Jr. and E. A. Snyder. «The Costs of Organization.» *Journal of Law, Economics & Organization*.
.vol. 7, no. 1 (1991), pp. 1-25

Megginson, W. and J. Netter. «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization.» *Journal of Economic*
.*Literature*. vol. 39, no. 2 (2001), pp. 321-389

Melnik, G. A. et al. «The Effect of Market Structure and Bargaining Position on Hospital Prices.» *Journal of Health*
.*Economics*. vol. 11, no. 3 (1992), pp. 217-233

.Miller, G. J. *Managerial Dilemmas*. New York: Cambridge University Press, 1992

Milne, R. and M. Mcgee. «Compulsory Competitive Tendering in the NHS: A New Look at Some Old Estimates.» *Fiscal*
.*Studies*. vol. 13, no. 3 (1992), pp. 96-111

.Moore, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995

Morley, E. «Local Government Use of Alternative Service Delivery Approaches,» in: *The Municipal Year Book 1999*
.(Washington, DC: International City/County Management Association, 1999), pp. 34-44

Morlock, E. K. «Privatizing Bus Transit: Cost Savings from Competitive Contracting.» *Journal of the Transportation Research*
.*Forum*. vol. 28 (1987), pp. 72-81

Newbery, D. and M. Pollitt. «The Restructuring and Privatization of Britain's CEGBC Was It Worth It?.» *Journal of Industrial*
.*Economics*. vol. 45, no. 3 (1997), pp. 269-303

.Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. New
.York: Plume, 1993

Ohlsson, H. «Ownership and Input Prices: A Comparison of Public and Private Enterprises.» *Economics Letters*. vol. 53, no. 1
.(1996), pp. 33-38

.Pack, J. R. «Privatization and Cost Reduction.» *Policy Sciences*. vol. 22, no. 1 (1989), pp. 1-25

Parker, D. and S. Martin. «The Impact of UK Privatisation on Labour and Total Factor Productivity.» *Scottish Journal of*
.*Political Economy*. vol. 42, no. 2 (1995), pp. 201-220

Pirrong, S. C. «Contracting Practices in Bulk Shipping Markets: A Transactions Cost Explanation.» *Journal of Law &*
.*Economics*. vol. 36, no. 1 (1993), pp. 913-937

Pivorarsky, A. «Ownership Concentration and Performance in Ukraine's Privatized Enterprises.» *IMF Staff Papers*. vol. 50,
.no. 1 (2003), pp. 10-42

Plane, P. «Privatization, Technical Efficiency and Welfare Consequences: The Case of the Cote d'Ivoire Electricity Company
.(CIE).» *World Development*. vol. 27, no. 2 (1999), pp. 343-360

Pollitt, M. G. and A. S. J. Smith. «The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was It Really That Bad?.» *Fiscal*
.*Studies*. vol. 23, no. 4 (2002), pp. 463-502

Prager, J. «Contracting-out Government Services: Lessons from the Private Sector.» *Public Administration Review*. vol. 54, no.
.2 (1994), pp. 176-184

Propper, C. and D. Wilson. «The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector.» *Oxford Review of*
.*Economic Policy*. vol. 19, no. 2 (2003), pp. 250-267

and N. Soderlund. «The Effects of Regulation and Competition in the NHS Internal ________________ ,________________
.Market: the Case of General Practice Fundholder Prices.» *Journal of Health Economics*. vol. 17, no. 6 (1998), pp. 645-673

Robinson, C. (ed.). *Regulating Utilities: New Issues, New Solutions*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar,
.2001

Rodrik, D. «The Positive Economics of Policy Reform.» *American Economic Review Papers and Proceedings*. vol. 83, no. 2
.(1993), pp. 356-361

Ross, S. A. «The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem.» *American Economic Review*. vol. 63, no. 2 (1973),
.pp. 134-139

Rossi, M. «Technical Change and Efficiency Measures: The Post-Privatization in the Gas Distribution Sector in Argentina.»
.*Energy Economics*. vol. 23, no. 3 (2001), pp. 295-304

Saal, D. and D. Parker. «The Impact of Privatization and Regulation on the Water and Sewage Industry in England and Wales:
.A Translog Cost Function Model.» *Managerial & Decision Economics*. vol. 21, no. 6 (2000), pp. 253-268

Sappington, D. E. M. «Incentives in Principal-Agent Relationships.» *Journal of Economic Perspectives*. vol. 5, no. 2 (1991),
.pp. 45-66

.Schelling, T. C. *Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960

.Schotter, A. *The Economic Theory of Social Institutions*. New York: Cambridge University Press, 1981

.Sclar, E. *The Privatization of Public Services: Lessons from Case Studies*. Washington, DC: Economic Policy Institute, 1997

Scott, G. *Public Sector Management in New Zealand: Lessons and Challenges*. Wellington: Australian National University,
.2001

Shelanski, H. and P. Klein. «Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment.» *The Journal of*
.*Law, Economics & Organization*. vol. 11, no. 2 (1995), pp. 335-361

Shils, E. A. and M. Janowitz. «Cohesion and Disintegration in the Wehrmacht in World War II.» *Public Opinion Quarterly*. .vol. 12, no. 2 (1948), pp. 280-315

Steel, B. S. and C. Long. «The Use of Agency Forces Versus Contracting-out: Learning the Limits of Privatization.» *Public* .*Administration Quarterly*. vol. 22, no. 2 (1998), pp. 229-251

Szymanski, S. and S. Wilkins. «Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting-out in the Refuse Collection: 1981- .1988.» *Fiscal Studies*. vol. 14, no. 3 (1993), pp. 109-130

.Taylor, M. *Anarchy and Cooperation*. New York: Wiley, 1976

Thompson, F. and L. R. Jones. «Controllership in the Public Sector.» *Journal of Policy Analysis & Management*. vol. 5, no. 3 .(1986), pp. 547-571

Thompson, J. R. and F. Thompson. «The Management Reform Agenda 2001-2010: A Report to the PriceWaterhouseCoopers .Endowment for the Business of Government.» *International Public Management Journal*. vol. 4, no. 2 (2001), pp. 151-172

Tuckman, H. «Competition, Commercialization, and the Evolution of Nonprofit Organizational Structures.» *Journal of Policy* .*Analysis and Management*. vol. 17, no. 2 (1998), pp. 175-194

Ulset, S. «R & D Outsourcing and Contractual Governance: An Empirical Study of Commercial R & D Projects.» *Journal of* .*Economic Behavior & Organization*. vol. 30, no. 1 (1996), pp. 63-82

Van Den Berg, C. «Water Privatization and Regulation in England and Wales.» *Public Policy for the Private Sector*. vol. 11 .(May 1997), pp. 9-12

Vining, A. R. and A. E. Boardman. «Ownership Versus Competition: Efficiency in Public Enterprise.» *Public* Choice. vol. 32, .no. 2 (1992), pp. 205-239

and S. Globerman. «Contracting-out Health Care Services: A Conceptual Framework.» *Health Policy*. vol. 46, no. _________ .2 (1998), pp. 77-96

and D. L. Weimer. «Information Asymmetry Favoring Sellers: A Policy Framework.» *Policy Sciences*. vol. 21, no. _________ .4 (1988), pp. 281-303

and ________________. «Government Supply and Government Production Failure: A Frame-work Based ________________ .on Contestability.» *Journal of Public Policy*. vol. 10, no. 1 (1990), pp. 1-22

and ________________. «Inefficiency in Public Organizations.» *International Public Management* ________________ .*Journal*. vol. 2, no. 1 (1999), pp. 1-24

and ________________. «Criteria for Infrastructure Investment: Normative, Positive, and Prudential ________________ Perspectives,» in: A. R. Vining and J. Richards (eds.), *Building the Future: Issues in Public Infrastructure in Canada* (Toronto, .Ont: C. D. Howe Institute, 2001), pp. 131-165

Viscusi, W. K., J. M. Vernon and J. E. Harrington. *Economics of Regulation and Antitrust*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press, .1995

Waddams Price, C., and T. Weyman-Jones. «Malquist Indices of Productivity Change in the UK Gas Industry before and after .Privatization.» *Applied Economics*. vol. 28, no. 1 (1996), pp. 29-39

Wallstein, S. «An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America.» .*Journal of Industrial Economics*. vol. 49, no. 1 (2001), pp. 1-19

Walsh, J. I. «When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas.» *Comparative Political* .*Studies*. vol. 33, no. 4 (2000), pp. 483-516

.Walsh, K. *Competitive Tendering for Local Authority Services: Initial Experiences*. London: HMSO, 1991

Weimer, D. L. and A. R. Vining. «Economics,» in: D. F. Kettl and B. Millward (eds.), *The State of Public Government* .(Baltimore: John Hopkins University Press, 1996), pp. 92-117

Whelan, R. K. «Public Administration—the State of the Discipline: A View from the Urban and Local Government .Literature.» *Public Administration Quarterly*. vol. 23, no. 1 (1999), pp. 46-65

Wildavsky, A. «The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting.» .*Public Administration Review*. vol. 26, no. 4 (1966), pp. 292-310

Williams, R. L. «Economic Theory and Contracting-out for Residential Waste Collection.» *Public Productivity & Management* .*Review*. vol. 21, no. 3 (1998), pp. 259-271

.Williamson, O. E. *The Economic Institution of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985

(811) C. Hood, «A Public Management for All Seasons?,» Public Administration, vol. 69, no. 1 (1991), pp. 3-19; D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government (New York: Plume, 1993); S. Borins, «The New Public Management is Here to Stay,» Canadian Public Administration, vol. 38, no. 1 (1995), pp. 122-132; P. Aucoin, The New Public Management: Canada in Comparative Perspective (Montreal: Institute for Research on Public Policy, .1995); J. E. Lane, New Public Management (London: Routledge, 2000)

(812) G. Scott, Public Sector Management in New Zealand: Lessons and .Challenges (Wellington: Australian National University, 2001)

(813) C. Propper, D. Wilson. and N. Soderlund, «The Effects of Regulation and Competition in the NHS Internal Market: The Case of General Practice Fundholder Prices,» Journal of Health Economics, vol. 17, no. 6 (1998), pp. .645-673

(814) S. Bradley and J. Taylor, «The Effect of the Quasi-market on the Efficiency- Equity Trade-Off in the Secondary School Sector,» Bulletin of .Economic Research, vol. 54, no. 3 (2002), pp. 295-314

(815) G. Gruening, «Origin and Theoretical Basis of New Public Management,» International Public Management Journal, vol. 4, no. 1 .(2001), p. 2

(816) L. Lynn, «Public Management Research: The Triumph of Art over Science,» Journal of Policy Analysis & Management, vol. 13, no. 2 (1994), pp. 231-259; J. Bryson, «Review of 'The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government' by D. Osborne and P. Plastrik,» International Public Management Journal, vol. 5, no. 3 (2002), pp. 325-328; .«Gruening, «Origin and Theoretical Basis

(817) E. Abrahamson, «Management Fashion, Academic Fashion, and Enduring Truths,» Academy of Management Journal, vol. 21, no. 3 (1996), .pp. 616-619

(818) وللمزيد من المعرفة عن قياس الأداء يمكن مراجعة:

C. Propper and D. Wilson, «The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector,» Oxford Review of Economic Policy, vol. .19, no. 2 (2003), pp. 250-267

(819) P. Dunleavy, Democracy, Bureaucracy and Public Choice (Englewood .Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992)

(820) A. Wildavsky, «The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting,» Public Administration Review, vol. 26, no. 4 (1966), pp. 292-310.

(821) P. A. Hall (ed.), The Political Power of Economic Ideas (Princeton: Princeton University Press, 1989); S. Kelman, «Why Public Ideas Matter,» in: R. B. Reich (ed.), The Power of Public Ideas (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), pp. 31-53.

(822) ينظر على سبيل المثال:

D. Rodrik, «The Positive Economics of Policy Reform,» American Economic Review Papers and Proceedings, vol. 83, no. 2 (1993), pp. 356-361; J. I. Walsh, «When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas,» Comparative Political Studies, vol. 33, no. 4 (2000), pp. 483-516.

(823) GAO (General Accounting Office), Regulatory Reform: Agencies Could Improve Development, Documentation and Clarity of Regulatory Economic Analyses, GAO/RCED-98-142 (Washington, DC: General Accounting Office, May 1998); L. De Alessi, «Error and Bias in Benefit-Cost Analysis: HUD's Case for the Wind Rule,» Cato Journal, vol. 16, no. 1 (1996), pp. 129-147.

(824) M. H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995).

(825) A. R. Vining and D. L. Weimer, «Inefficiency in Public Organizations,» International Public Management Journal, vol. 2, no. 1 (1999), pp. 1-24.

(826) Scott, Public Sector Management.

(827) D. Grady, «Promoting Innovations in the Public Sector,» Public Productivity & Management Review, vol. 16, no. 2 (1992), pp. 157-171; E. D. Glor, «Is Innovation a Question of Will or Opportunity? The Case of Three Governments,» International Public Management Journal, vol. 5, no. 1 (2002), pp. 53-74.

(828) T. Eggertsson, Economic Behavior and Institutions (New York: Cambridge University Press, 1990).

(829) S. A. Ross, «The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem,» American Economic Review, vol. 63, no. 2 (1973), pp. 134-139; M. C. Jensen and W. H. Meckling, «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure,» Journal of Financial Economics, vol. 3, no. 4 (1976), pp. 323-329; D. E. M. Sappington,

«Incentives in Principal-Agent Relationships,» Journal of Economic Perspectives, vol. 5, no. 2 (1991), pp. 45-66; J. S. Banks, «The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective,» in: D. Weimer (ed.), Institutional Design (Boston: Kluwer Academic Publishing, 1995), pp. 17-36; W. S. Hesterly, J. Liebeskind and T. R. Zenger, «Organizational Economics: An Impending Revolution in Organization Theory?,» Academy .of Management Review, vol. 15, no. 3 (1990), pp. 402-420

O. Hart and B. Holmstrom, «The Theory of Contracts,» in: T. Bewley (830) (ed.), Advances in Economic Theory (New York: Cambridge University .Press, 1986), pp. 77-155

.Jensen and Meckling, «Theory of the Firm,» p. 305 (831)

D. Epstein and S. O'Halloran, Delegating Powers (New York: (832) .Cambridge University Press, 1999)

J. D. Huber and C. R. Shipan, Deliberate Discretion? (New York: (833) .Cambridge University Press, 2002)

W. A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government (834) .(Chicago: Aldine-Atherton, 1971)

F. Thompson and L. R. Jones, «Controllership in the Public Sector,» (835) Journal of Policy Analysis & Management, vol. 5, no. 3 (1986), pp. 547-.571

C. R. Knoeber and W. N. Thurman, «Testing the Theory of (836) Tournaments: An Empirical Analysis of Broiler Production,» Journal of .Labor Economics, vol. 12, no. 2 (1994), pp. 155-179

T. J. Kane and D. O. Staiger, «The Promise and Pitfalls of Using (837) Imprecise School Accountability Measures,» Journal of Economic .Perspectives, vol. 16, no. 4 (2002), pp. 91-114

B. Holmstrom, «Moral Hazard in Teams,» Bell Journal of Economics, (838) .vol. 13, no. 2 (1982), pp. 324-340

G. J. Miller, Managerial Dilemmas (New York: Cambridge University (839) .Press, 1992)

M. Taylor, Anarchy and Cooperation (New York: Wiley, 1976); A. (840) Schotter, The Economic Theory of Social Institutions (New York: Cambridge University Press, 1981); R. Axelrod, The Evolution of Cooperation (New York: Basic Books, 1984); R. L. Calvert, «The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design,» in: Weimer (ed.), .Institutional Design, pp. 63-94

(841) E. A. Shils and M. Janowitz, «Cohesion and Disintegration in the Wehrmacht in World War II,» Public Opinion Quarterly, vol. 12, no. 2 .(1948), pp. 280-315

(842) D. Fudenberg and E. Maskin, «The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information,» Econometrica, vol. 54, .no. 3 (1986), pp. 533-554

(843) T. C. Schelling, Strategy of Conflict (Cambridge, MA: Harvard .University Press, 1960)

(844) D. Kreps, «Corporate Culture and Economic Theory,» in: J. E. Alt and K. A. Shepsle (eds.), Perspectives on Positive Political Economy (New .York: Cambridge University Press, 1990), pp. 90-143

(845) G. A. Hodge, Privatization: An International Review of Performance .(Boulder, CO: Westview Press, 2000), p. 25

(846) A. R. Vining and D. L. Weimer, «Government Supply and Government Production Failure: A Frame-work Based on Contestability,» .Journal of Public Policy, vol. 10, no. 1 (1990), pp. 1-22

(847) S. Domberger and C. Hall, «Contracting for Public Services: A Review of the Antipodean Experience,» Public Administration, vol. 74, no. 1 (1996), pp. 129-147; R. J. Dilger, R. R. Moffitt and L. Struyk, «Privatization of Municipal Services in America's Largest Population Cities,» Public Administration Review, vol. 57, no. 1 (1997), pp. 21-26; K. S. Chi and C. Jasper, Private Practices: A Review of Privatization in State Government (Lexington, KY: Council of State Governments, 1998); E. Morley, «Local Government Use of Alternative Service Delivery Approaches,» in: The Municipal Year Book 1999 (Washington, DC: International City/County Management Association, 1999), pp. 34-44; .Hodge, Privatization, pp. 88-92

(848) S. Globerman and A. Vining, «A Framework for Evaluating the Government Contracting-out Decision with an Application to Information Technology,» Public Administration Review, vol. 56, no. 6 (1996), pp. 577-586; A. R. Vining and S. Globerman, «Contracting-out Health Care Services: A Conceptual Framework,» Health Policy, vol. 46, no. 2 (1998), .pp. 77-96

(849) O. E. Williamson, The Economic Institution of Capitalism (New .York: The Free Press, 1985)

(850) .Jensen and Meckling, «Theory of the Firm,» pp. 310-311

Holmstrom, «Moral Hazard in Teams,» pp. 324-340; D. L. Weimer (851) and A. R. Vining, «Economics,» in: D. F. Kettl and B. Millward (eds.), The State of Public Government (Baltimore: John Hopkins University Press, .1996), pp. 92-117

B. Klein, R. Crawford and A. Alchian, «Vertical Integration, (852) Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process,» Journal of .Law & Economics, vol. 21, no. 2 (1978), pp. 297- 326

G. Akerlof, «The Market for Lemons,» Quarterly Journal of (853) .Economics, vol. 84, no. 3 (1970), pp. 488-500

A. R. Vining and A. E. Boardman, «Ownership Versus Competition: (854) Efficiency in Public Enterprise,» Public Choice, vol. 32, no. 2 (1992), pp. .205-239

D. G. McFetridge and D. A. Smith, The Economics of Vertical (855) Disintegration (Vancouver, BC: The Fraser Institute, 1998); J. Prager, «Contracting-out Government Services: Lessons from the Private Sector,» .Public Administration Review, vol. 54, no. 2 (1994), pp. 176-184

H. Tuckman, «Competition, Commercialization, and the Evolution of (856) Nonprofit Organizational Structures,» Journal of Policy Analysis and .Management, vol. 17, no. 2 (1998), pp. 175-194

H. J. Leibenstein, Beyond Economic Man (Cambridge, MA: Harvard (857) .University Press, 1976)

.«Vining and Weimer, «Government (858)

Hodge, Privatization; J. D. Greene, Cities and Privatization: Prospects (859) for the New Century (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), p. 49; N. Henry, «Is Privatization Passe? The Case for Competition and the Emergence of Intersectoral Administration,» Public Administration Review, .vol. 62, no. 3 (2002), pp. 374-378

G. A. Melnik et al., «The Effect of Market Structure and Bargaining (860) Position on Hospital Prices,» Journal of Health Economics, vol. 11, no. 3 (1992), pp. 217-233; D. Dranove, M. Shanley and W. White, «Price and Concentration in Hospital Markets: The Switch from Patient-Driven to Payer-Driven Competition,» Journal of Law & Economics, vol. 36, no. 1 .(1993), pp. 179-200

S. Domberger, S. Meadowcroft and D. Thompson, «The Impact of (861) Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services,» Fiscal Studies, vol. 8, no. 4 (1987), pp. 39-54; J. R. Pack, «Privatization and Cost Reduction,» Policy Sciences, vol. 22, no. 1 (1989), pp. 1-25; R. Milne and

M. Mcgee, «Compulsory Competitive Tendering in the NHS: A New Look at Some Old Estimates,» Fiscal Studies, vol. 13, no. 3 (1992), pp. 96-111; J. C. McDavid and E. G. Clemens, «Contracting Out Local Government Services: The BC Experience,» Canadian Public Administration, vol. 38, no. 2 (1995), pp. 177-193; H. Ohlsson, «Ownership and Input Prices: A Comparison of Public and Private Enterprises,» Economics Letters, vol. 53, no. 1 (1996), pp. 33-38; Dilger, Moffitt and Struyk, «Privatization of Municipal Services»; S. Domberger, P. Jensen and R. Stonecash, «Examining the Magnitude and Source of Cost Savings Associated with Outsourcing,» Public Performance & Management Review, vol. 26, no. 2 .(2002), pp. 148-169

(862) E. K. Morlock, «Privatizing Bus Transit: Cost Savings from Competitive Contracting,» Journal of the Transportation Research Forum, vol. 28 (1987). pp. 72-81; K. Walsh, Competitive Tendering for Local Authority Services: Initial Experiences (London: HMSO, 1991); S. Szymanski and S. Wilkins, «Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting-out in the Refuse Collection: 1981-1988,» Fiscal Studies, vol. .«14, no. 3 (1993), pp. 109-130; Domberger and Hall, «Contracting

(863) .«Dilger, Moffett and Struyk, «Privatization of Municipal Services

(864) .Hodge, Privatization, p. 103

(865) Milne and McGee, «Compulsory Competitive»; Szymanski and Wilkins, «Cheap Rubbish?»; Domberger, Jensen and Stonecash, .««Examining the Magnitude

(866) R. Johnson and G. Libecap, «Bureaucratic Rules, Supervisor Behavior, and the Effect on Salaries in the Federal Government,» Journal of Law, Economics, & Organization, vol. 5, no. 1 (1989), pp. 53-82; Y. K. Kodrzycki, «A Privatization of Local Public Services: Lessons for New .England,» New England Economic Review (May-June 1994), pp. 31-46

(867) Vining and Globerman, «Contracting-out Health Care Services»; E. Sclar, The Privatization of Public Services: Lessons from Case Studies .(Washington, DC: Economic Policy Institute, 1997); Hodge, Privatization

(868) T. Brown and M. Potoski, «Managing Contract Performance: A Transactions Cost Approach,» Journal of Policy Analysis & Management, .vol. 22, no. 2 (2003), pp. 275-297

(869) E. Berenyi and B. Stevens, «Does Privatization Work? A Study of the Delivery of Eight Local Services,» State & Local Government Review, vol. 20, no. 1 (1988), pp. 11-20; R. G. Holcombe, «Privatization of Municipal

Wastewater Treatment,» Public Budgeting & Finance, vol. 11, no. 3 (1991), pp. 28-42; S. Domberger, C. Hall and A. L. Li, «The Determinants of Price and Quality in Competitively Determined Contracts,» The Economic .Journal, vol. 105, no. 433 (1995), pp. 1454-1470

S. Domberger and S. Rimmer, «Competitive Tendering and (870) Contracting in the Public Sector: A Survey,» International Journal of the Economics of Business, vol. 1, no. 3 (1994), pp. 439-453; Hodge, .Privatization

R. L. Williams, «Economic Theory and Contracting-out for (871) Residential Waste Collection,» Public Productivity & Management Review, .vol. 21, no. 3 (1998), pp. 259-271

R. P. McAfee and J. McMillan, Incentives in Government Contracting (872) .(Toronto, Ont: University of Toronto Press, 1988)

F. Lopez-De-Silanes, F. A. Shleifer and R. W. Vishney, «Privatization (873) in the United States,» Rand Journal of Economics, vol. 28, no. 3 (1997), pp. .447-471

Prager, «Contracting-out Government Services»; R. K. Whelan, (874) «Public Administration—the State of the Discipline: A View from the Urban and Local Government Literature,» Public Administration Quarterly, vol. 23, no. 1 (1999), p. 52; Brown and Potoski, «Managing Contract .«Performance

B. Croxson, C. Propper and P. Perkins, «Do Doctors Respond to (875) Financial Incentives: UK Family Doctors and the GP Fundholder Scheme,» .Journal of Public Economics, vol. 79, no. 2 (2001), pp. 375-398

R. M. Cyert and J. G. March, A Behavioral Theory of the Firm (876) .(Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963)

S. E. Masten, J. W. Meeham Jr. and E. A. Snyder, «The Costs of (877) Organization,» Journal of Law, Economics & Organization, vol. 7, no. 1 .(1991), pp. 1-25

J. Crawford and S. L. Krahn, «The Demanding Customer and the (878) Hollow Organization,» Public Productivity & Management Review, vol. 22, .no. 1 (1998), pp. 107-118

A. R. Vining and D. L. Weimer, «Information Asymmetry Favoring (879) Sellers: A Policy Framework,» Policy Sciences, vol. 21, no. 4 (1988), pp. .281-303

.«Vining and Weimer, «Government (880)

(881) W. J. Baumol, J. C. Panzar and R. D. Willig, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1982).

(882) Globerman and Vining, «A Framework for Evaluating».

(883) B. S. Steel and C. Long, «The Use of Agency Forces Versus Contracting-out: Learning the Limits of Privatization,» Public Administration Quarterly, vol. 22, no. 2 (1998), pp. 229-251.

(884) Klein, Crawford and Alchian, «Vertical Integration».

(885) Williamson, The Economic Institution, p. 55.

(886) Masten, Meehan and Synder, «The Costs,» p. 9; S. C. Pirrong, «Contracting Practices in Bulk Shipping Markets: A Transactions Cost Explanation,» Journal of Law & Economics, vol. 36, no. 1 (1993), pp. 913-937.

(887) H. Shelanski and P. Klein, «Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment,» The Journal of Law, Economics & Organization, vol. 11, no. 2 (1995), pp. 335-361; S. Ulset, «R & D Outsourcing and Contractual Governance: An Empirical Study of Commercial R & D Projects,» Journal of Economic Behavior & Organization, vol. 30, no. 1 (1996), pp. 63-82.

(888) P. Hallwood, Transaction Costs and Trade between Multinational Corporations (Boston, MA: Unwin Hyman, 1990); B. Lyons, «Specific Investment, Economies of Scale, and the Make-or-Buy Decision: A Test of Transaction Cost Theory,» Journal of Economic Behavior & Organization, vol. 26, no. 3 (1995), pp. 431-443; S. Ang, «Production and Transaction Economies and IS Outsourcing: A Study of the U.S. Banking Industry,» MIS Quarterly, vol. 22, no. 4 (1998), pp. 535-552.

(889) Brown and Potoski, «Managing Contract Performance».

(890) A. E. Boardman, C. Laurin and A. R. Vining, «Privatization in North America,» in: D. Parker and D. Sallal (eds.), International Handbook on Privatization (Northampton, MA: Edward Elgar, 2003), pp. 129-160.

(891) Vining and Boardman, «Ownership Versus Competition».

(892) ينظر:

K. Dewenter and P. Malatesta, «State-owned and Privately-owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity,» American Economic Review, vol. 91, no. 1 (2001), pp. 320-335.

(893) D. Parker and S. Martin, «The Impact of UK Privatisation on Labour and Total Factor Productivity,» Scottish Journal of Political Economy, vol.

42, no. 2 (1995), pp. 201-220; J. D’Souza and W. Megginson, «The Financial and Operating Performance of Privatized Firms During the 1990s,» Journal of Finance, vol. 54, no. 4 (1999), pp. 1397-1438; R. La Porta and F. Lopez-De-Silanes, «The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico,» Quarterly Journal of Economics, vol. 114, no. 4 (1999), pp. 1193-1242; A. E. Boardman, C. Laurin and A. R. Vining, «Privatization in Canada: Operating and Stock Price Performance with International Comparisons,» Canadian Journal of Administrative Sciences, vol. 19, no. 2 .(2002), pp. 137-154

(894) .«Dewenter and Malatesta, «State-owned and Privately-owned Firms

(895) W. Megginson and J. Netter, «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization,» Journal of Economic Literature, vol. .39, no. 2 (2001), pp. 321-389

(896) M. G. Pollitt and A. S. J. Smith, «The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was It Really That Bad?,» Fiscal Studies, vol. 23, no. 4 .(2002), pp. 463-502

(897) D. Newbery and M. Pollitt, «The Restructuring and Privatization of Britain’s CEGBC Was It Worth It?,» Journal of Industrial Economics, vol. 45, no. 3 (1997), pp. 269-303; D. Saal and D. Parker, «The Impact of Privatization and Regulation on the Water and Sewage Industry in England and Wales: A Translog Cost Function Model,» Managerial & Decision Economics, vol. 21, no. 6 (2000), pp. 253-268; P. Domah and M. G. Pollitt, «The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Businesses in England and Wales: A Social Cost-Benefit Analysis,» Fiscal Studies, vol. 22, no. 1 (2001), pp. 107-146; S. Wallstein, «An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America,» Journal of Industrial Economics, vol. 49, no. 1 (2001), .pp. 1-19

(898) C. Robinson (ed.), Regulating Utilities: New Issues, New Solutions .(Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2001)

(899) D. Berkowitz and D. N. Dejong, «Policy Reform and Growth in Post-Soviet Russia,» European Economic Review, vol. 47, no. 2 (2003), pp. 337-352; A. Pivorarsky, «Ownership Concentration and Performance in Ukraine’s Privatized Enterprises,» IMF Staff Papers, vol. 50, no. 1 (2003), .pp. 10-42

(900) P. Plane, «Privatization, Technical Efficiency and Welfare Consequences: The Case of the Cote d’Ivoire Electricity Company (CIE),»

World Development, vol. 27, no. 2 (1999), pp. 343-360; N. Boubakari and J. C. Cossett, «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries,» Journal of Finance, vol. 53, no. 3 (1998), pp. 1081-1110; M. Rossi, «Technical Change and Efficiency Measures: The Post-Privatization in the Gas Distribution Sector in Argentina,» Energy Economics, vol. 23, no. 3 (2001), pp. 295-304.

(901) لمزيد من الإطلاع، ينظر:

W. K. Viscusi, J. M. Vernon and J. E. Harrington, Economics of Regulation and Antitrust, 2nd ed. (Cambridge, MA: MIT Press, 1995).

(902) C. Van Den Berg, «Water Privatization and Regulation in England and Wales,» Public Policy for the Private Sector, vol. 11 (May 1997), pp. 9-12.

(903) I. Alexander and T. Irwin, «Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital,» Public Policy for the Private Sector, vol. 87 (September 1996), pp. 25-28.

(904) C. Waddams Price and T. Weyman-Jones, «Malquist Indices of Productivity Change in the UK Gas Industry before and after Privatization,» Applied Economics, vol. 28, no. 1 (1996), pp. 29-39.

(905) J. R. Thompson and F. Thompson, «The Management Reform Agenda 2001-2010: A Report to the PriceWaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government,» International Public Management Journal, vol. 4, no. 2 (2001), p. 153.

(906) C. J. Heinrich and L. E. Lynn Jr., «Means and Ends: A Comparative Study of Empirical Methods for Investigating Governance and Performance,» Journal of Public Administration Research & Theory, vol. 11, no. 1 (2001), pp. 109-138.

الفصل العاشر: الإدارة العامة ما بعد الحداثوية ...... بيتر بوغاسون

أولًا: مقدمة

يناقش هذا الفصل [907] أوضاع ما بعد الحداثة ويفرق بين الأوضاع في المجتمع (هل هناك ما يسمى بعصر ما بعد الحداثة؟) وفي البحث الاجتماعي (كيف نجري البحث ما بعد الحداثوي؟). وسنركز لاحقًا على كيفية تأثر البحث في الإدارة العامة بأفكار ما بعد الحداثة.

إن أسلوب عرض هذا البحث يعتمد على إدراك أن تنظيم العلم مهم [908]. وسنعرض بإيجاز بعض جوانب تحليل ما بعد الحداثة في الإدارة العامة. وقد قدم وايت وميلر [909] مناقشة حديثة ومتطورة في الإدارة العامة وتحليل السياسة كما يمكن الرجوع إلى روزنو وهولينغر [910] للمزيد من الاطلاع على العلوم الاجتماعية وما بعد الحداثة.

ليس من السهل أن نقرر حدود تحليل الإدارة العامة لأن الميدان نفسه يشترك مع ميادين أخرى كما أن كثيرًا من تحاليل السياسات يتعلق بدور الإدارة العامة. لذلك سيتضمن هذا البحث بعض أجزاء تحليل السياسات لندرك حقيقة كون بعض الباحثين يشاركون في بحوث الإدارة العامة وتحليل السياسات أيضًا. علمًا أنه ليس من المفيد أن نعزل أعمالهم في إطارات خاصة.

إن الفروق التنظيمية بين الإدارة العامة الأوروبية والإدارة العامة الأميركية في الجامعات هي التي تعزز مشكلات التحديد. إن تنظيم الإدارة العامة الأوروبية أقرب إلى السياسة العامة في كثير من الجامعات الأميركية. يعمل علماء الإدارة العامة وعلماء السياسة العامة في القسم الأكاديمي نفسه (مع اختلاف الأسماء)، ثم يتم التدريس بحيث يندمج الميدانان في الشهادة الجامعية نفسها. لذلك ليس هناك مجموعة محددة ومنظمة من العلماء الأوروبيين في ميدان الإدارة في ما بعد الحداثة.

أما في الولايات المتحدة، فهناك باحثون ومختصون في الإدارة العامة من العاملين في حقل ما بعد الحداثة، وهذا يعني أن لهم خطابًا خاصًا يميز الباحثين وينتمون إليه [911]. ومعظم هؤلاء المختصين مرتبط بشبكة نظرية الإدارة العامة (PAT-Net) التي تأسست في عام 1978 [912]، وتعقد مؤتمرات سنوية منذ عام 1988. ومنذ منتصف التسعينيات من القرن العشرين ازداد عدد أعضاء الشبكة، بخاصةٍ بعد انضمام علماء من أستراليا وأوروبا. وتُصدر هذه الشبكة مجلة علمية بعنوان **مجلة النظرية الإدارية والتطبيق العملي** (*Journal of Administrative Theory and*

(*Praxis* (والتي كانت سابقًا تسمى **الحوار** *Dialogue*) وهي مجلة فصلية أصدرت المجلد الخامس والعشرين في عام 2003.

ثانيًا: الحداثة وأحوال ما بعد الحداثة

يُتداول خطاب الحداثة وما بعد الحداثة على مستويات أكاديمية مختلفة. وسنعرض مثالين لها في ما يأتي: يتعلق الأول بالتغيرات في المجتمع، ويناقش الآخر التغيرات في المجتمعات العلمية. ويتعلق كلا النوعين من النقاش بالأوضاع في الديمقراطيات الغربية المتقدمة، وهناك القليل منها، في حال افتراض وجودها، في دول العالم الثالث.

1- تفكيك المجتمع

ما زال علماء الاجتماع منشغلين بالحداثة وخصائص المجتمع الحديث منذ أكثر من 150 عامًا - ومن الرواد في هذا الميدان: ماركس ودوركهايم وفيبر. وهناك كثيرون من العلماء في الوقت الحاضر ممن التحقوا بذلك الركب [(913)]. إن عبارة ما بعد الحداثة تعني حرفيًا أن الماضي قد انتهى وحل مكانه شيء جديد هو ما بعد الحداثة. ولكن الأمر ليس كذلك البتة. فهناك موقف تكون فيه جوانب حياتية كثيرة حداثوية، ولكن بعض الاتجاهات تشير إلى أن الأشياء قد تكون مختلفة، وإذا كانت الاتجاهات تدل على الأوضاع في المستقبل، فإن المجتمع على المدى البعيد سيتخذ أشكالًا نوعية جديدة. وكما هو الواقع، فإن الأوضاع الحداثوية وما بعد الحداثوية موجودة معًا وتخلق حالات من التوتر بين بعضها بعضًا.

سأوضح جوانب هذه المسألة بأمثلة من الحالتين [(914)]. قد تتميز الحداثة بالعقلانية والمركزية والتخصص والبيروقراطية والتصنيع. وفي جوهر هذه الخصائص تكمن استخدامات متقدمة للمعرفة العلمية لتحفيز التقدم الاجتماعي والاقتصادي وتحكمها وتراقبها مراكز للمعرفة والسلطة. ويسود المشهد حالة من التماسك والتكامل، وتعد المؤسسة الصناعية ودولة الرفاهية البيروقراطية من العلاقات المميزة للحداثة.

تتميز **أحوال ما بعد الحداثة** بالتفكيك: فالرؤية العامة السائدة استبدلت بآليات تفكير، كما أننا نشاهد اتجاهات نحو اللامركزية والفردية والتدويل. وفقدت الثقافة صبغتها الوطنية، ويتجمع الناس عبر الحدود التنظيمية وحتى الوطنية، ويشكو كثيرون منهم أنهم على حافة الفوضى. ومن خصائص ما بعد الحداثة التنظيمية: التنظيم على مستوى العالم والتعاقد الخارجي والمؤسسات العامة التي يديرها المستخدم. والجدول (10-1) يوضح هذه الفروق.

الجدول (10-1) : أوضاع الحداثة وما بعد الحداثة

التفكير ما بعد الحداثوي	العقلانية الحداثوية
مصالح خاصة	رؤى عالمية
الاستهلاك	الإنتاج
التخصص المرن	الإنتاج بالجملة
التمايز	التكامل
الحركات الاجتماعية	منظمات المصالح
سياسة الشخصية	سياسة الأحزاب
الأدهوقراطية أي الإدارة الآنية والبسيطة	البيروقراطية
صور تلفزيونية	الثقافة الوطنية
التلقائية	التخطيط
التخيل	التفكير
الأجزاء	الكل (الوحدات الكاملة)

المصدر: مقتبس من: P. Bogason, Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society, New Horizons in Public Policy (Cheltenham: Edward Elgar, 2000), p. 24.

يمثل الجانب الأيمن من الجدول النظام، أما الجانب الأيسر فيمثل حالة الفوضى. وإذا ما نظرنا إلى الجانب الأيمن من الجانب الأيسر، فإنه يمثل شكلًا من القفص الحديد وفقًا لنظام فيبر. إن القراء الخبراء لهذه المقالة قد ينظرون إلى أوضاع ما بعد الحداثة بمنظار حداثوي (الجانب الأيمن)، وهي الأوضاع التي أنتجتها التربية والتعليم. أما صغار القراء فقد ينظرون إلى الأشياء من الجانب الأيسر. ومن المفارقة أن تعريف ماركس للحداثة - «كل شيء صلب يذوب في الهواء» - بهذا المعنى يحدد خصائص أحوال ما بعد الحداثة. الحداثة تعني التماسك بينما تتصف أحوال ما بعد الحداثة بالتفكك. لكن الحداثة من منظور مجتمع تقليدي تعتبر فوضى وانفلات: خلع الناس من حياتهم في الأرياف والقرى واستبدالها بحياة المدن والحضر. لذلك، فإن هذا النوع من التقويم يعتمد على منظور المشاهد.

من زاوية بحثية في الإدارة العامة تعد الاتجاهات نحو أحوال ما بعد الحداثة مثيرةً وفيها شيء من التحدي. ولأنها تنفي بيروقراطية فيبر، فإن وجهات النظر الحداثوية بشأن تنظيم الهيئات العامة مثيرة للجدل. وإذا ما أردنا أن تكون أفكار ما بعد الحداثة مؤثرة، لا بد حينئذٍ من إعادة تأليف الكتب الدراسية.

لكن هذا لم يحدث إلى وقت كتابة هذه المقالة، وما زالت مناقشات الإدارة العامة الشاملة من وجهة نظر ما بعد الحداثة نادرة، فقد ظهرت بعض الكتب الأولية [(915)]. وبما أن هذه الكتب قريبة في موضوعاتها من الإدارة العامة، يجدر بنا أن نلاحظ أن المنظرين في المؤسسات (الذين يعملون مع مؤسسات خاصة أساسًا)، كانوا يعملون منذ وقت طويل في اتجاهات ما بعد الحداثة [(916)].
إن الإدارة العامة أقل انفتاحًا وتقبلًا. وها هو رود رودز (Rod Rhodes) يقف موقفًا لطيفًا في مناقشته ما بعد الحداثة في الفصل الأخير من كتابه **فهم الحوكمة** (*Understanding Governance*) بقوله: لا يمكن تجاهل ما بعد الحداثة، ولكن معظم النقد الموجه إليها ليس جديدًا ولكنه شديد نوعًا ما [(917)]. وقد حاول رودز نفسه إجراء نوع من تحليل الذات في مقالة له [(918)]، وهو ما شكل اختبارًا أعلن عنه في كتابه.

2- بناء العِلْم

لا يمكن فهم التغيرات في الميدان العلمي للإدارة العامة بمعزل عن التغيرات في العلوم الاجتماعية بشكل عام. وهناك هجوم ما بعد حداثوي على الفكرة الأساسية للتنوير، وهي أن المعرفة المحسنة هي الوسيلة لتطوير العالم؛ لعالم أفضل للجنس البشري. ويعتمد تطور الحداثة بلا شك على الاستخدامات

الكثيرة للعلم والتكنولوجيا لزيادة الإنتاج الصناعي وتحسين البنية التحتية والمواصلات الأسرع، ويرافق ذلك ديمقراطية تمثيلية شاملة وحكومات بيروقراطية كبيرة. لكن هذا التطور لا يعجب كثرًا من أنصار ما بعد الحداثة، وذلك بسبب جوانبه المظلمة. فبدلًا من تحرير الإنسان، فإنهم يركزون على الاضطهاد والكبت أو الاستنزاف. وعلى سبيل المثال، بينما يشيد أتباع الحداثة بالحرية التي أوجدتها الثروة المتزايدة من الإنتاج الصناعي، يرى ما بعد الحداثيين الناس منتظمين في أماكن عملهم القوية كما يرون أن مواردهم الطبيعية كالغابات المطيرة مهددة بالخطر.

من نتائج ما بعد الحداثة إنكار أن العلم هو أساس المعرفة [(919)]. وبما أن الفكرة الأساسية للعلم الحديث تتمثل في أنه يوضح الحقيقة في شأن حالة العالم، فإن ما بعد الحداثيين يحذفون الحقيقة من مفاهيمهم. لقد تم استبدال الوضعية والتجريبية والمنطق الاستنباطي الحديث بالمذهب التفسيري والسياقية والمنطق الاستقرائي بالنسبة إلى ما بعد الحداثة [(920)]. ونتيجة لذلك استبدلت المحاولات الحداثوية للتعميم والتجميع والتقرير (التنبؤ) بأفكار ما بعد الحداثة الاستثنائية والتنوع وعدم القدرة على التقرير. وفي ميداني السياسة والإدارة يقوم أتباع ما بعد الحداثة بتحليل المهمشين والمضطهدين، في حين أن أتباع الحداثة يبحثون عن الحكام الأقوياء والمتمردين [(921)]. وبمعنى مجازي، يذهب الأستاذ الحداثوي إلى واشنطن العاصمة لينصح الرئيس، بينما يقوم نظيره من أتباع ما بعد الحداثة في البحث عن مأوى للمشردين.

إن أتباع ما بعد الحداثة، بوصفهم علماء، لا يتعاملون مع الواقع، أو إنهم لا يعترفون بوجود أي وسيلة علمية ملائمة لتمثيل واقع واحد. وينظر معظمهم إلى البنائية الاجتماعية بوصفها وسيلةً لبحوثهم. وهذا يخص العالم المادي: كيف نمثل درّاجة فوق كونها اختراعًا من حديد ومطاط؟ ويعتمد ذلك على منظور المشاهد، ومن الصعب على العالم، حتى في المختبرات، تجنب العناصر الشخصية في تفسير البيانات التي يحصل عليها من المجهر مثلًا [(922)]. لكن في العلوم الاجتماعية، فإن العالم المادي مجرد عامل محيط. ويهتم علماء الاجتماع كثيرًا في التساؤل عن كيفية بناء تمثيل للعالم الاجتماعي. فهل المثلثات الحديدية [(923)]، ومجتمعات السياسة [(924)] ومجتمعات الشبكة [(925)] حقيقة؟ وقد يجيب علماء البنائية الاجتماعية بأن المفاهيم تدل على منظور معين للظواهر الاجتماعية التي نستطيع تمثيلها بالإحصاء والمقابلات والقصص أو أي أساليب بحثية أخرى، ولكن من الصعب أن نجمع المشبوهين لتصويرهم إذا ما أردنا أن نقدم مجتمعَ سياسة لجميع أنحاء العالم.

لا يستطيع، حتى أكثر الوضعيين المتحمسين، أن يدعي أن نسبة الانتخاب 85 في المئة هي مجرد طريقة واحدة لتوضيح آثار إجراء ديمقراطي، هي نسبة ليست ديمقراطية. ولكن باحثي ما بعد الحداثة يتجاوزون هذه الملاحظة التافهة. أولًا، إنهم يضعون الملاحظات كلها في سياقها ويدعون (عبر اتباع كُون

[926] إلى أقصى الحدود) أن المعرفة صحيحة فحسب بين أتباع الطريقة العلمية التي أيدت الطريقة المحددة التي تشكلت فيها البيانات. ثانيًا، اللغة وسيلة لنقل الملاحظات إلى الآخرين في العالم، ولكن قيمة الصدق تبقى مع تلك اللغة، ومن الصعب أن ننشئ علاقة مباشرةً، واحدًا لواحد، بين العبارات التي تصف ظواهر ووجودها خارج نطاق اللغة. لقد قام علماء تحليل الخطاب ببحث هذه الظاهرة أكثر من غيرهم. ولهذه الطريقة العامة أنواع مختلفة من الأتباع؛ على الرغم من الاختلاف بينهم، فإنهم يتابعون التحليل بوصفها شكلًا من أشكال النظرية البنيوية [927] عبر استخدام التحليل ما بعد البنيوي [928] لتحديد موقع الطريقة التحليلية للغتهم (أو خطابهم) التي تعترف بالبنية، ولكنها لا تختزل المبحوثين في نتائج النظام أو البناء. والمبحوثون لا يوجدون خارج علاقات متنوعة، لذلك يفضل المحلل التحدث عن مواقع المبحوث التي تكون غير محددة واستراتيجية في نطاق محدود ومتغير [929].

لذلك، فإن تحليل الخطاب موضوع عام [930] ويميل الأوروبيون والأميركيون إلى استخدامه بطرائق مختلفة. يميل الأميركيون إلى استخدام تحليل الخطاب بالمفهوم الذي طرحه هبرماس كمجال للتواصل [931]، بينما ينطلق الأوروبيون من أساس لغوي [932]. ومع ذلك، هناك بالطبع استثناءات على طرفي الأطلسي. يُقدّم فيشر [933] عرضًا عامًا لتطور تحليل الخطاب قائمًا على تحليل السياسة على أساس ما بعد تجريبي.

ثالثًا: ما بعد الحداثة والإدارة العامة

يوضح عدد من الكتب التي نشرت في أواسط التسعينيات من القرن العشرين الانتقادات التي وجهتها ما بعد الحداثة لمؤسسات الدولة والإدارة العامة بوصفها نشاطًا علميًا. وسنستخدم هذه المراجعات النقدية لتوضيح كيفية التعبير عنها بشيء من التفصيل.

بدأت كتابات ما بعد الحداثة عن الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأميركية في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين بأعضاء من شبكة نظرية الإدارة العامة التي تضم أعضاءً من غير أتباع ما بعد الحداثة [934]. وكانت شبكة نظرية الإدارة العامة تتكون أصلًا من منظرين ناقدين، ولكن مقالة غاريت مورغن [935] بعنوان «صور المؤسسة» (Images of Organization) أذكت سلسلة من المناقشات بشأن تمثيل نتائج البحوث في المجموعة. وعلقت ليندا دينارد [936] على التحول في الطرائق في مقالة رائعة بعنوان «الدببة الثلاثة وغولديلوكس يلتقون باريل ومورغن» (The Three Bears and Goldilocks meet Burrell and Morgan)، حيث وُضع منظور ما بعد الحداثة الذي يسمى (البراديغم الإنساني الراديكالي)، في سياق مغامرة غولديلوكس التي كانت تجول في الغابات السوداء الكثيفة في رحلة لاكتشاف الذات. وبعد أن أنهكها التعب واليأس من الثقافة الفارغة للمجتمع الفني، جلست لتستريح...» [937]. وقد قورن هذا المنظور بثلاثة وجهات نظر من الحداثة

كان منها منظور المنهج الوظيفي الذي وفقًا له وفي الساعة «06:00» ضلت غولديلوكس طريقها المحدد لها وضاعت في الغابات. ثم ضبطت مؤشر البوصلة نحو الشمال» [(938)].

كما توضح هذه المقتبسات، كانت المناقشات في شبكة نظرية الإدارة العامة تتعلق بالمحاولات لخفض الطموح التقليدي للدقة المفهومية التي يَتْبعها مقاييس دقيقة (يفضل أن تكون كمية) بغية عرض المدى والتباين في موضوع البحث بدقة. وبعد عامين، كانت النتيجة الملموسة تأليف كتاب **صور وهويات الإدارة العامة** [(939)]. وكانت الصور (المجازية) تتعلق بأدوار المديرين في الأنظمة السياسية في القطاع العام إذا ما رغبوا في المزيد من الشرعية. وتضمنت الأمثلة على ذلك الحكماء العمليين [(940)] وعضو من «النخبة الديمقراطية» [(941)] والمدير [(942)] والفاعل المسؤول [(943)]. وهناك من ناقش التحديات التي تواجه الإدارة العامة بوصفها ميدانًا: ينبغي لها أن تفهم على أساس من الرموز مثل «الهرم» (الإدارة العامة القديمة) و«الدائرة» (الإدارة العامة الجديدة) [(944)]، أو على أساس كيف ندمج حكمة المديرين في العملية؛ مهمة تتجاوز العقلانية الفنية وتتطلب مهارات تفسيرية ونقدية [(945)]. وأراد المؤلفون حينذاك من القراء أن يتفاعلوا مع موضوع النقاش ويتفكروا فيه ويطلقوا العنان لخيالهم على أساس الدوافع التي توحي بها الصور المجازية المستخدمة في النص.

لقد ظهرت هذه الموضوعات بأشكال مختلفة في المنشورات اللاحقة حول الإدارة العامة في ما بعد الحداثة. ويأتي معظم التنظير من العلماء الأوروبيين. فقد كان لفوكو ودريدا ولاكلو (Laclau) تأثير قوي في كتابات ما بعد الحداثة بغض النظر عن الحقل العلمي. وتكمن مساهمة فوكو الرئيسة في مفهومه للسلطة بوصفها شيئًا يتغلغل في مجالات الحياة كلها [(946)]، لذلك فهي ليست ظاهرة نحترس منها ونحاول ضبطها، كما يفعل أنصار الحداثة، ولكنها طاقة يجب أن نعترف بوجودها ونستعملها في المواقف والأحوال المختلفة. وتتضمن السلطة إمكانات تباين استراتيجية، لذلك فهي توجد علاقات بين المسؤولين تتطور من خلال الخطاب الذي يحول العلاقات إلى كلام. وحينئذ يصبح تركيز التحليل على شبكات التفاوض بين المسؤولين والميادين. ويصبح جوهر السلطة متمثلًا في ضبط التواصل في الشبكات [(947)]. وتعزى أهمية فوكو أيضًا في إطلاق مصطلح «فن الحكم أو كيفية إنتاج الحكومة لمواطنين يلبون سياساتها» [(948)] (Governmentality)، وهو المصطلح الذي أصبح يعرف لاحقًا بالحوكمة (Governance) في الأوساط العلمية الأخرى. وإذا ما عدنا للّغة، سنجد أن دريدا يساعدنا في فهم المفردات في تراكيب غامضة دائمة الاستخدام وقابلة للتغيير، لذلك فنحن لا نستطيع المشاركة في البحث عن حقيقة عامة، بل في لعبة تفسير كيفية تشكيل المعرفة وتوجهها نحو الغموض وعدم الاستقرار [(949)]. واستكمل لاكلو [(950)] هذا الخط في التفكير، وكثيرًا ما يشار إليه بوصفه مرجعًا للتحليل الذي لا

يسعى لسرد الحقائق ولكن لتحديد احتمالات حدوثها. اللغة بناء، ومعنى الكلمة لا يتمثل في مدلولها المادي ولكن معناها في أذهاننا، واللغة شكل وليست محتوى. ونتيجة لذلك، فالوحدات ذات المعنى المرتبطة بعلاقات مع غيرها يجب أن تحلل بوصفها خطابًا لأنها تجمع بين عناصر لغوية وغير لغوية في وحدة متكاملة. وهي أيضًا دينامية في هويتها وفقًا للسياق الذي تستخدم فيه من خلال اللغة أو الأفعال الاجتماعية [951].

من الموضوعات السائدة في ما بعد الحداثة نَقْد أنموذج المسؤول العقلاني الحديث والمؤسسة العامة وفقًا لهجمات ما بعد الحداثة على التنوير. ويتضح ذلك في كتاب **لغة الإدارة العامة** [952] الذي يُعد تفكيكًا لنظرية الإدارة العامة والمفهوم الحديث. وباستخدام أربعة عناصر تحليلية، يطرح الكتاب فهمًا بديلًا. يمثل منهج **الإبداع والاختراع** [953] للتحليل في ما بعد الحداثة ما تمثله العقلانية للتحليل في فترة الحداثة. ويعني أن يفكر الإنسان ضمن نطاق واسع (بينما تميل الحداثة إلى الحد من إمكانات ما يمكن عمله). ويقع هذا المنهج بين الإدراك والعقل ويستعمل لتحويل الانطباعات إلى فكر. لذلك، فتفاصيل الأمور تصبح مهمة بدلًا من الاتجاهات إلى التعميم من طريق الافتراضات الفرعية الحديثة لأي نشاط وفقًا لقواعد معينة. والعنصر الثاني هو **التفكيك** وهو طريقة واسعة لمحاولة فهم الظواهر، ولا يقتصر على كونه طريقة تحليلية أو نقدية. إنه طريقة لتذوق النصوص تحت أوضاع معينة بهدف تحليل وجهات النظر التي يمثلها النص. أما العنصر الثالث فهو **استبدال نظام أو ثقافة بنظام أو ثقافة أخرى**. ويتعلق هذا العنصر بإنكار آراء التمثيل الحديثة. أمّا ما بعد الحداثة فتعني نهاية التفكير في ما وراء الطبيعة (الميتافيزيقا). وهنا تبرز أهمية الفكر البنائي الاجتماعي في النشاط البحثي، وإدراك أن هناك قليلًا مما يمكن إدراكه بحد ذاته، ولكن بكونه جزءًا من التفاعل الإنساني حول الآراء في الظواهر. وأخيرًا، تعني **الغيرية** موقفًا خلقيًّا يعادل الفهم البيروقراطي للإدارة العامة والذي يرتكز على الكفاءة، وهو موقف مضاد للإدارة من وجهة نظر فارمر [954] التي تخفض السلطة وتشجع على التوجه للخدمة كما أوضح فارمر نفسه لاحقًا [955].

والفكرة التي نريد إيصالها هي أنه لا توجد طريقة واحدة للفهم، إنما لا بد من تشجيع التنوع. لذلك لن يكون هناك تصنيف «امرأة»، إنما بيضاء ويهودية من طبقة متوسطة وسحاقية و اشتراكية وهي أم أيضًا. وكل عبارة تتطلب فهمًا محددًا وفقًا للسياق المستخدمة فيه.

في مقالات أخرى لاحقة [956] أوضح فارمر كيف يستطيع المرء أن يفكك الكفاءة البيروقراطية: أولًا، إنها مفهوم اجتماعي يعتمد على كيف يشكله الناس. وهذا يعني أن الكفاءة مفهوم ذو خصوصية ثقافية وطبيعة علمانية حداثوية وفقًا لمبدأ فيبر، وترتبط بتعزيز الإنتاج. وبما أنها عبارة غير موجودة في الثقافات كلها، فهي ليست حقيقة موضوعية، ولكنها شيء مرغوب في أوضاع معينة كما ورد في المناقشة التي قادتها منظمة التعاون الاقتصادي

والتنمية، وحملة آل غور (Al Gore) لإعادة اختراع الحكومة وغيرها. ثالثًا، إن ثنائية الكفاءة وعدم الكفاءة فكرة غامضة، فهي لا تضمن مخرجًا عادلًا. وأخيرًا، إن مفهوم الكفاءة يلقى تقديرًا في مجتمع يركز على الضبط والسيطرة. وهذا يعني أنه غير مهم لما بعد الحداثويين بينما يعد مهمًا للحداثويين. فدور التفكيك هو التشكيك في ما يكمن وراء ما يبدو متأصلًا من الظاهرة البيروقراطية.

إن آثار التفكير العقلاني بشأن تحقيق الحكومة المسؤولة قد نوقشت في مقالة [(957)] بعنوان «المسؤولية كظاهرة متناقضة» (Responsibility as a Paradox) التي تنتقد العقلانيين لاعتبارهم أن الفعل المسؤول مرادف العمل الصحيح قانونيًا. ويوضح هارمون ثلاث إشكاليات تنجم عن المسؤولية العقلانية [(958)]. إن العقلانية تُقسّم معنى الالتزام والحرية وتخلق إشكالية الالتزام التي تضعف الأفراد الذين ينبغي لهم الإذعان إلى رؤسائهم وفقًا لأحكام العقد المتفق عليه معهم بدلًا من أن يكونوا أحرارًا. وتأتي إشكالية الوكالة، من جهة، من المبالغة في التأكيد (من المحافظين) دورَ الفرد من حيث كونه مذنبًا، ومن ثم إهمال دور مجموعات المواطنين في العلاقات التي يجب أن تبرز عندما يخضع شخص للمساءلة. ومن جهة أخرى، فإن إخضاع مجموعات المواطنين للمساءلة عن سلوك أفراد (ردة فعل ليبرالية) لا يؤدي إلا إلى الظلم. كما أن العقلانية تؤدي إلى الإشكالية الثالثة، وهي المساءلة بتقسيم المسؤولية الشخصية والسلطة السياسية إلى قسمين غير متسقين.

يُقدّم هارمون مخططًا لمقاربة بنائية اجتماعية في المشكلات التي يواجهها. ولتوضيح فكرته، استعمل شخصية من مسلسل روايات بريطانية مشهورة هي هوريشيو هورنبلوار (Horatio Hornblower) (ضابط بحرية وخادم الملك المطيع) كشخصية قيادية للإدارة العامة. لذلك، فهو يقدم مناقشة علمية ترتكز على صورة لا تمثل الحقيقية أو الواقع. وربط حل الإشكالية بفعل غامض، مدعيًا أن العمل الفعلي في مواجهة الإشكال هو «رفض أي تمييز دقيق بين ما هو حقيقي وما هو معنوي. إن الفهم الحقيقي للحياة الاجتماعية يفترض دائمًا فئات للتقويم الخلقي أو المعنوي بينما يكون الحكم الخلقي محددًا وفعالًا بسبب التقويم الحقيقي لمعناه واحتمال نجاحه أو إخفاقه» [(959)]. ومن الناحية الفلسفية، فإن هذا الخط في التفكير براغماتي بطبيعته، وهناك بعض الإشارات إلى النسبية أو استنكار المبادئ العالمية المجردة، ومع ذلك، فإن فهمه للمصلحة العامة وسعيه للتماسك في المجتمع يجعل النص أقل درجةً من وجهة نظر ما بعد الحداثة مما هو عليه الحال عند فارمر على الرغم من استعماله الذكي للصور غير الحقيقية.

في **الإدارة العامة ما بعد الحداثوية** [(960)]، تغير التركيز من المنطق ضمن النظام البيروقراطي إلى نتائج ديمقراطية أوسع للمواطنة. ويعتمد ذلك على نظرية الخطاب لهبرماس التي تؤكد الحاجة إلى التحليل استنادًا إلى شبكات تفاعلية. ويقدم المؤلفون أنِموذجًا للخطاب الأصيل الذي يؤدي إلى فهمهم للمواطن

الفعال بوصفه وكيلًا جيدًا في الشؤون العامة. ويعتمد التحليل على افتراض الاستياء من الأنموذج الأساسي للديمقراطية الغربية (الأنموذج اللولبي) الذي يعني في جوهره فهمًا لعملية اتخاذ القرار الديمقراطية استنادًا إلى المعلومات المتأتية من المدخلات والنتائج، مع وجود فواصل بين السياسة والإدارة، كما من فكرة الموظف العام المحايد التي تجعل الناخب عميلًا. ويعد أنموذج فوكس وميلر خطابًا أصيلًا وصادقًا.

لقد مال فوكس وميلر نحو ما بعد الحداثة في المجتمع حيث يتحول فيه الفرد الواعي المتنور إلى فرد فاقد لهذه السمات، لذلك «عندما يُختزل المجتمع في مجموعة من الأفراد المنفصلين جمعتهم الصدفة معًا بسبب نشاطهم الاستهلاكي، فإن المجتمع لا يطور مهارات سياسية... فالذين يذهبون إلى الاجتماعات ليسوا مشاركين [961]. والذين يحضرون الاجتماعات هم مجرد مراقبين هادئين غير مشاركين. ويشارك المؤلفان هبرماس في الدعوة إلى ديمقراطية تشاركية بالشكل الذي يتطور في «شبكات السياسة خارج البيروقراطية وغيرها من التشكيلات» [962]. تتطلب المشاركة في الخطاب الأصيل «ضمانات للخطاب»، وهذا يعني ضرورة الاشتراك بإخلاص (تأسيس الثقة)، والنية في الاشتراك (توفير التوجه نحو حل مشكلة حالية). وعلاوة على ذلك، ينبغي للمرء أن يكون منتبهًا (المشاركة والقدرة على الاستماع) والمساهمة في المشاركة بشكل جوهري (إيجاد شعور بأن العملية تتقدم) [963].

هذه متطلبات معيارية تعبر عن أمل المؤلفين بوجود إمكانٍ لإدامة نظام الحوكمة ديمقراطيًا، حتى في ظل أوضاع ما بعد الحداثة، وهو الذي يتطلب مستويات متزايدة من مشاركة المواطنين المباشرة في الشؤون العامة. بعبارة أخرى، هناك نقد شديد لبعض آثار أوضاع ما بعد الحداثة، كما أن استخدام هبرماس يجعل التحليل حداثويًا؛ على الرغم من أن المؤلفين ينتقدان صورة الانسجام الممكن التي رسمها هبرماس [964].

يلفت ماكسوايت في كتابه **الشرعية في الإدارة العامة** [965] الانتباه إلى تهميش ما بعد الحداثة للمبحوث مقارنة بالمناقشات الحداثوية التي تركز على طبيعة بشرية بسيطة، كالعامل الذي يرفع من قيمة الاقتصاد أو الشخص الذي يتميز بالتضحية من أجل الجماعة. ويتعلق هاجس الكتاب بكيفية حصول الإداريين على دور مشروع في الشؤون الديمقراطية، وبإدارة عامة «تيسيرية» تسعى إلى إشراك المواطنين عبر جهدهم في التعاون. إن العلاقات التي ترتكز على الخطاب كمثل إذعان الشخص للآخر، قُدِّمت بوصفها فكرة بديلة للأنموذج الأناني (الخيار العقلاني). ويدعي بعضهم أن مشكلة الشرعية ستزول بمجرد تحقيق إعادة تشكيل الخطاب والمؤسسات [966]. والنصيحة هي في التخلي عن مناقشة الشرعية التي «لا طائل لها»، لأنها أضّلت وأدامت فهمًا معينًا وبنية محددة للحكومة. وبدلًا من ذلك، يحتاج المرء إلى العودة إلى التأسيس الصحيح للإدارة العامة الأميركية: البراغماتية. إن استمرار أنصار المذهب

البراغماتي في اختبار الفرضيات تجاوز تقسيمات الواقع/القيمة، والتأسيسية/النسبية، والظاهراتية/الوضعية، لأن البراغماتي ينكر المتطلبات السابقة للعمل العقلاني بتصوير العلاقات الاجتماعية تعاونية ومجددة في مشروع مشترك وعمل مشترك. فالنتائج هي التي تحدد التعريف الإجرائي للحقيقة [(967)]. وإن الهدف ينشأ في العلاقات بين الناس وفي المجتمع، وليس بالمبادئ المجردة. وتتحقق العلاقة بالتعاون البراغماتي بين الإداريين والمواطنين، وهذه العمليات كلها مرتبطة بالحالة [(968)].

يمكن الاطلاع على أشمل تحليل أوروبي لأوضاع ما بعد الحداثة والإدارة العامة في كتاب **السياسة، الحوكمة والتكنولوجيا: سرد ما بعد حداثوي للدولة الافتراضية** [(969)]. وقد لاحظ الكاتب الاتجاهات العامة نحو التجزئة المؤسساتية في المجتمع، وطبق المفهوم في الإدارة العامة في هولندا في عصر المعلومات. وعليه، فإن الوصف الكبير للدولة بأنها نظام هرمي ذو شرعية ديمقراطية أصبح يتضاءل مجازيًا من هرم إلى أرخبيل ومن عمليات هرمية إلى دائرية ومن مركزية إلى حوكمة ذاتية. هناك آثار غامضة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فهي، من جهة، تزيد من مدى سيطرة المركز، ومن جهة أخرى فإن المؤسسات المحلية تكتسب سلطة أقوى من حيث المعلومات وإمكانات الاتصالات المتقدمة مع لاعبين آخرين. وبعبارات فوكو: تصبح السلطة موزعة ومتعددة الجوانب والاتجاهات. لذلك يرى الإنسان اتجاهات عدة في الوقت نفسه: هرمية أقوى من حيث تبادل المعلومات، ومزيدًا من الحكم الذاتي في المؤسسات المحلية. وتصبح الولاية أقل في الواقع الافتراضي، ويميل المبحوث - بما فيه السياسي - لأن يصبح مهشمًا، ويشعر حينئذ بأنه فاقد لسلطته. وتظهر هذه الاتجاهات في منظور أوسع لما بعد الحداثة في المجتمع: السياسة والاقتصاد والثقافة.

يقدم كتاب **السياسة العامة والحوكمة المحلية** (*Public Policy and Local Governance*) [(970)] إطارًا لتحليل صناعة السياسة في ضوء أوضاع مجزأة في ظل ما بعد الحداثة. وتشكل هذه السياسة امتدادًا للتحليل المؤسساتي مؤكدة ذلك في البحث عن حلول لمشكلات السياسة. وهناك أدوار متعددة وسياقات مؤسساتية ترتبط بعضها مع بعض في شبكات للسياسة بحثًا عن المعنى؛ هذا يحدث بغض النظر عن الوضع المؤسساتي. إن دور المؤسسة الرسمية سيتم افتراضه ولا يؤخذ مسلمًا به. لذلك، فإن الطريقة التحليلية تفضل تصميم بحث من نمط القاعدة إلى القمة والذي ينسجم كثيرًا مع السياسة من الجيل الرابع [(971)]، ويسمح للمحلل بصوغ نظام للتنفيذ [(972)] يرتكز على التفاعل بين عوامل مختلفة، من دون إهمال إمكان وجود قوى خفية [(973)]. وتكمن مبررات هذا التحليل في البنائية الاجتماعية. لكن نداء المؤلف لتطبيق تحليل قابل للممارسة يجبره على التوفيق بين أدوات تحليلية أكثر تقليدية (حداثوية) وأخرى بنائية متقدمة.

إن أكثر أداة عرضة للنقد في البحث الإجرائي في بحوث ما بعد الحداثة في أوروبا هي تحليل الخطاب وتحليل الرواية في أشكالها المختلفة كما هو الحال في كتاب **سياسة الخطاب البيئي** [(974)]. إن تحليل السياسة في هذا الوضع لا يتعلق بما إذا كان هناك أزمة بيئية أم لا، فأسئلة السياسة كلها تدور حول إيجاد تفسير لتفسيرها. فمن جهة، يستعمَل فوكو مرشدًا لتحليل ممارسات معينة، ومن جهة أخرى تستخدم طريقة جدلية [(975)] ترتكز على «الوكالة البشرية لأشخاص أذكياء مبدعين ولكن في سياق من الأنظمة الاجتماعية التي تفعل وكالتهم وتقيدها في الوقت نفسه» [(976)]، ما يؤدي إلى إنشاء تحالفات خطابية تسعى في تفاعلها للحصول على دعم الفاعلين الآخرين، وبذلك توجد عبر الوقت السياسة الفعلية لما هو قادم. لقد أصبح تحليل السياسات التشاركية [(977)] موضوعًا يجمع بين معظم محللي ما بعد الحداثة في ميدان تحليل السياسات والإدارة العامة. وهذا المفهوم يلبي حاجة إلى التحليل الدينامي والخطاب اللغوي وإشراك جمهور كبير في العمليات السياسية والإدارية. فعندما نشرك الباحث في الفهم العام لمثل هذا النوع من البحوث، فإن المفاهيم كلها - النظرية والبحث والباحث والعمل والتعلم وغيرها - تختلط وأي تغيير في أي مفهوم سيؤثر في المفاهيم الأخرى [(978)]. لذلك سيواجه الباحث تحدي مراقبة الأدوار المختلفة التي تمارس عبر الزمن في مشروع بحث.

رابعًا: جوانب ما بعد الحداثة

إن تحاليل ما بعد الحداثة متعددة الجوانب، وهذا المبحث لا يعد محاولة لإصدار تعميمات عن ما بعد الحداثة. لكن البنائية الاجتماعية بشكل ما ملحوظة في الكتابات كلها عما بعد الحداثة. ويعتقد عدد من المحللين أن البنائية تؤدي إلى البراغماتية والفاعلية بطريقة أميركية جديدة. وسنناقش المفهومين بهذا الترتيب.

1- البنائية الاجتماعية

يتعلق النقاش في موضوع البنائية والإدراك الفطري بالمواقف من المعرفة الموضوعية: فهل من الممكن أن نتفق مع دوركهايم [(979)] ونقيس الحقائق الاجتماعية بطريقة كمية وبأنها أشياء موجودة غير مرتبطة بالمراقب الذي يقوم بالملاحظة، أم من الممكن أن ندرك العالم من حولنا بوصفه مناقشة مستمرةً لإدراكنا الذاتي للأوضاع الاجتماعية كما يقول بيرغر ولوكمان [(980)].

يمكن توضيح ذلك بمناقشة شبكة نظرية الإدارة العامة. لقد انتقد غوراس وغاروفولو [(981)] في مقالتهما أنصار النظرية «الذاتانية» في الإدارة العامة لعدم قدرتهم على تحديد الأساس الخلقي للقيم التي يجب على الممارسين تطبيقها، في نظرهم، في عملية اتخاذ القرار. لقد وضع المؤلفان عددًا من الباحثين في مجموعة واحدة مؤيدة للمنظور الذاتاني لنظرية الإدارة العامة،

وهؤلاء الباحثون هم: جاي وايت (Jay White)، مايكل هارمون (Michael Harmon)، ريتشارد بوكس (Richard Box)، وفوكس وميلر مع ماركوزه، هبرماس، دينهارت (Denhardt)، ليوتار (Lyotard)، جايمسون (Jameson). وبذلك لن يكون من الممكن، برأيهم، تحديد أساس خلقيّ لإصدار حكم أو تقويم كما في حالة الإجهاض مثلًا. ولذلك «لا بد لنا من أن نتساءل لماذا، حتى في أوضاع ما بعد الحداثة، لا نستطيع التزام مجموعة من المبادئ الخلقية الأساسية التي تعتقد أنها تتجاوز العشائرية الجديدة والثقافات الفرعية وعدم القدرة على التمييز بين الحقيقة والخيال» [(982)].

لم يقبل الذين انتُقِدوا النقدَ الذي وجه إليهم بسهولة، وتدل العبارات التي رد بها مايكل هارمون على منتقديه على أنه كان مهددًا. فقد قال هارمون إن كون الإنسان ذاتاني لا يعني أن المرء يقبل اختزال القيم التي تعبر عن حكم إلى تقديرات ذاتية، وإن «إساءة التفسير هذه هي التي أدت إلى الاستنتاج الخاطئ بأن أشكال الذاتانية كلها يجب أن تنظر إلى الرغبات الفردية العشوائية وكأنها البديل الوحيد للأخلاق العامة» [(983)]. إن الخلقية عملية مسار بدلًا من كونها قيمة مطلقة، وهي علاقة تتكون من العاطفة والمشاعر أو الدوافع لكونك مع الآخر. والخلقية عملية أو مسار لتكوين الذات. لذلك فخلقية الغايات تعتمد على خلقية العملية في العلاقات الاجتماعية التي يقصد منها إعادة تنشيط التماسك الاجتماعي الذي يسمح بالتعبير عن الدافع لخدمة الآخرين [(984)].

هناك جانب آخر من الحوار ينتج من عبارتي «الحقيقة الكبرى» و«الحقيقة الصغرى» [(985)]. فعلى سبيل المثال، ينظر ماكسوايت [(986)] إلى ما بعد الحداثة بوصفها رفضًا لإمكان التمثيل الواضح أو الهوية. الأماكن تتغير والمدن تفقد معناها بوصفها مراكز للحضارة وتصبح علاقات الناس أكثر اتساعًا، وتصبح الهوية الشخصية جزءًا من التطور الشخصي النسبي غير المحدد، وبالتالي يمكن لكل فرد التعرف (ماذا يعني تحديد الجنس لشخص ثنائي الجنس؟). وبعبارة أخرى، فإن الحقائق الكبرى تختفي، ولا بد من البحث عن الحقائق في الغرض الملائم للوقت [(987)].

يشعر التفكيكيون بالشك في احتكار الحقيقة كما يدل المقتبس الآتي: ينبغي ألا يكون هناك رفض للاستعمال الحساس للفئات في تطوير «الحقائق الصغرى» ضمن اللغة أو طريقة الحياة. لكن ذلك جزء من فلسفة ما بعد الحداثة التشكيكية في أن الفئات اللغوية لا تضمن حقائق كبرى. وتعني الفئات التي يتم بناؤها أننا نحصل على حقائق غير صحيحة تمامًا - الحقائق التي تبدو أنها لا تحتاج إلى تفسير تظهر من خلال التفكيك، وكأنها تعتمد على افتراضات خفية (متضادات ومجازات) تصنعها اللغة المستعملة [(988)].

تشير البنائية الاجتماعية إلى حيث تقع الإدارة العامة أكاديميًا (لكن يجب التأكيد بأن البنائيين ليسوا بالضرورة ما بعد حداثويين). يميل أنصار فلسفة الإدراك النظري للتشكيك في انتماء البنائيين للعلماء، ولكن هذا الحكم مبالغ فيه.

فكيف نميز بين الثقافة الجيدة والسيئة في ما بعد الحداثة؟ يتمّ ذلك بالطريقة نفسها التي نميز فيها بين أنصار نظرية الإدراك الأساسي أي عبر استعمال قواعد عامة. لكن عندما يتحدث العلم التقليدي عن الصدق، يتحدث البنائيون عن الصدقية والقابلية للانتقال، والموثوقية تصبح اعتمادية والموضوعية تصبح برهنة. وهناك إجراءات لتأكيد هذه الثقة [(989)].

2- البراغماتية

يعود تاريخ البراغماتية في الإدارة العامة الأكاديمية إلى مئة عام سابقة، كانت وما زالت في صراع مع الطرائق العلمية الحديثة التي تسود الميدان. فقد بدأت في الفترة التقدمية في أواخر القرن التاسع عشر على أيدي بيرس وجيمس وديوي، لكنها أصبحت مهجورة بين المنظرين في الثلاثينيات من القرن العشرين حيث سادت روح عقلانية تكنوقراطية لسنوات عدة بفضل جهد الحرب وتطور التحليل الإجرائي ووسائل أخرى للهندسة الاجتماعية. ولقد مهد كُون [(990)] الطريق لإعادة النظر في كيفية تنظيم العمل الإبداعي، ولذلك بدأ أنصار البراغماتية يميلون إلى الارتباط أكثر بالإنسانيات، وكان رمزهم في ذلك رورتي [(991)] الذي ادعى أن الإنسان لا يستطيع متابعة أفكار عالمية أو أساسية من دون «إغلاق طريق البحث». وبدلًا من ذلك ينبغي للمرء «أن يسمح لألف زهرة بالإزهار».

من أقدم أنصار المنظرين الأميركيين في مجال النظرية البراغماتية ما بعد الحداثوية في الإدارة العامة الباحثة ماري باركر فوليت (Mary Parker Follett) التي كانت كتاباتها مراجع مهمة للباحثين [(992)]. ومن المفاهيم الأساسية التجربة والخبرة. وسنوضح ذلك بمقتبسات من ماري باركر فوليت: «ينبغي للناس أن يجعلوا حياتهم اجتماعية بالخبرة وليس بالدراسة... فالأفكار تظهر في الخبرة الإنسانية، وليس بزخمها الخاص بها بعيدًا من الخبرة». وبالمثل: «نحن في حاجة إلى مراقبين - مشاركين، يجربون التجربة بعد الأخرى ويدونون نتائجهم من خلال تجارب تجعل تفاعل الناس مثمرًا». لكن فوليت لم تدرك النداء الموجه إلى الموظف العامل للقدرة على تنظيم الاستراتيجية والنجاح بتوجيه من القمة، وهذه نتيجة عمليات الانتماء وليس الإدارة [(993)]. لذلك فإن أنصار البراغماتية ينكرون مبادئ العمل العقلاني بتمثيل العلاقات الاجتماعية بشكل تعاوني مجذر في المشروع المشترك والعمل المشترك.

اتبع ميلر وكينغ [(994)] الخط البراغماتي بتحدي الفصل بين النظرية والتطبيق، ووجدا حجة لاقتراح نظرية عملية تمثل «تأملًا ناقدًا للممارسة إضافة إلى تفكير تخيلي في التعديل الممكن لتلك الممارسة» [(995)]. فالنظرية إذًا أداة لتحويل الواقع بدلًا من تصوير ملامحه الثابتة. إن خصائص الإدارة العامة بوصفها ميدانًا علميًا عصية على القياس الدقيق والتعميم عبر الثقافات، أو الحقائق الكونية - لكن يمكن استخدام النظريات أُطرًا للمناقشة من أجل

التوصل إلى اتفاقات موقتة على الإمكانات. وفي منظور ميلر وكينغ هناك عناصر متوقعة في الحياة الاجتماعية ولكن لا يعزى ذلك إلى نظرية عقلانية استدلالية، إنما إلى الناس الذين ينتجون أنماطًا لممارساتهم في حياتهم اليومية. وهذه الممارسات ذات قدرة هشة وغامضة على التنبؤ. إن عمليات الهيكلة التي نادى بها غيدنز [996] تشكل الأساس النظري للقول بأن تلك «النظرية العملية تحدث في تأمل الممارسين المتشابك والمتداخل في شأن قيام الباحثين بتفكيك الحياة الاجتماعية المتكررة ونقدها» [997].

وضع ماكسوايت [998] أفكارًا مشابهة في الكتاب الذي نشر في عام 1997. وتكمن الفكرة العامة في افتراض وضع شخصي من الشك الدائم ووضع التجريب في سياق تعاوني ثم اعتماد النتائج بوصفها تعريفًا إجرائيًا للحقيقة، وهذا هو البناء الاجتماعي البراغماتي للواقع: إن إدراكنا العالم مشروط اجتماعيًا، وعلينا أن نوضح هدفنا لكي نستطيع أن «نقيس» عالمنا. فنحن لا ندرك ونحن في حالة من الإهمال أو النسيان. وذلك الهدف لا يشتق فحسب من رغبات الفرد، بل ينشأ من العلاقات مع الآخرين، ويمكن الوصول إليه في الإدارة العامة بالتعاون البراغماتي بين الإداريين والمواطنين.

لذلك يهتم الباحثون في الإدارة العامة ما بعد الحداثوية بممارسة الإدارة العامة. ولكنهم نادرًا ما يستشيرون الممارسين، وبخاصة الموظفين المدنيين في المناصب العليا كما يفعل معظم زملائهم. إلا أن معظمهم يشتركون في مساعدة العملاء أو تحدي وجهات النظر التي يستقبلها موظفو الخدمة العامة، في محاولة لجعل عملية صنع القرار أكثر ديمقراطية [999]. لكن بعضهم ينصح حكومات المدن في كيفية التعامل مع مواقف القرارات المعقدة [1000].

خامسًا: الذهاب إلى أين؟

لقد أذكت ما بعد الحداثة المناقشات في تحليلاتنا في الإدارة العامة. ووفقًا لإنغلهارت (Inglehart)، أدت الدرجة العالية من الأمن الاقتصادي إلى تحول بالتدريج من القيم المادية (الاهتمام بالأمن الاقتصادي والمادي) إلى أولويات ما بعد المادية (التركيز على التعبير عن الذات ونوعية الحياة) في المجتمعات الغربية [1001]. اقترح إنغلهارت ثلاثة أشكال من ما بعد المادية: 1. رفض الحداثة وعقلانيتها وسلطتها والتكنولوجيا والعلم التابع لها استنادًا إلى التنوير.

2. إعادة القيمة للتقاليد والمعايير المرتبطة بالمجتمع المحلي.

3. التركيز على أهمية ظهور قيم جديدة ونمط حياة جديد بتنوع كبير وتأكيد الخيار الفردي.

في الحالات كلها، تؤكد قيم ما بعد الحداثة الاستقلال الإنساني والتنوع بدلًا من الهرمية أو التسلسل القيادي والإذعان، وهما فكرتان أساسيتان للحداثة: وهذه الأشكال الثلاثة موجودة في مناقشات ما بعد الحداثة للإدارة العامة، ولكن الشكلين الأول والثاني هما الأكثر شيوعًا.

إن الموضوع الكلاسيكي المتمثل في المنفعة العامة أفضل مثال للتوضيح. ناقش ماكسوايت [(1002)] هذا المفهوم على أساس فهم لما بعد الحداثة يبدأ برفض إمكان تمثيل الهوية، ولذلك تفقد المدن معناها بوصفها مراكز للحضارات، وتذوب الشخصيات الفردية للناس في مجتمع أكبر. ففي ظل الحداثة، إن مفهوم المصلحة العامة يجعل الإداريين يلتزمون بعدد من القواعد أو القيم الأساسية التي يعززها المفهوم. لكن الأنظمة الخلقية لا تعمل بوضوح - «فما هو خُلقي لشخص قد يكون شرًا لآخر» - لذلك ظهرت الحاجة إلى التحكيم، إنما عندما يضعف قبول عمليات التحكيم، كما هو الحال في أوضاع ما بعد الحداثة، تظهر المشكلات ولا يستطيع الإداري الذي يعيش الأوضاع الحديثة أن ينتج «اليوتوبيا» [(1003)]. ويخلص بعض المراقبين للقول «إن على المرء أن يسعى باستمرار للتطبيقات المتزامنة لاستراتيجيات الحوار والملاحظة ما بعد الحداثوية (مثل التفكيك ودراسة الأنثروبولوجيا وتحليل الخطاب). لذلك، فإن المصلحة العامة قد أعيد تمثيلها بشكل مختلف في ضوء خبرة ما بعد الحداثة وعبرت عما هو غير مصرح به أو غير مكتوب أو مهمل من حيث المعاني التقليدية والحديثة للمصطلح» [(1004)].

تبعًا لذلك، فإن الحوار يؤدي إلى مزيد من الحاجة إلى المشاركة، وهذه المناقشات تنتشر في مشهد الإدارة العامة الأميركية ما بعد الحداثوية.

يعتمد أحد أشكالها على نظرية الكم أو نظرية الفوضى التي كانت مزدهرة في التسعينيات من القرن العشرين - باستعمال مجازي في الأقل - في نظرية الإدارة بأشكال مختلفة بعنوان «العلم الجديد» [(1005)]. وما زال ذلك مثيرًا للجدل. لكن نظرية الفوضى تؤكد عناصر تبدو قريبة: عدم التنبؤ والدور الرئيس للإبداع وعدم الرجوع (لن تعبر في مياه النهر نفسها مرتين)، وتنوع المسؤولين الكبار في المؤسسة حتى لا تكون القيادة امتيازًا. وبما أن الهوية والذات غير محدودتين في أوضاع ما بعد الحداثة، لكنهما يتطوران بشكل تكيفي وغير خطي، تستطيع العمليات أن تتطور بدلًا من بقائها مجزأة [(1006)]. وينبغي أن تُفهم هذه العمليات على المستوى الكمي الدقيق. ويمكن تطبيق النظرية الكمية على عمليات التعلم [(1007)]، بخاصة في فهم العلاقات المعقدة بين مؤسسات عدة وتقويم مشكلات المشاركة واستخدام مواقف عدم التحديد. وهذا يعني أن فهم الإدارة يتغير من طريقة القمة إلى القاعدة بالضبط ليصبح في تمكين عمليات القاعدة الى القمة، وأن البنية التنظيمية يتكون من شبكات من العلاقات وليس العكس، وأن التخطيط الاستراتيجي مستحيل، لكن القصور والتطور المتزامن مع البيئة ممكن [(1008)]. وتكمن جاذبية نظرية الكم في رفضها الفهم الخطي للتنظيم والإدارة، وفتحها إمكانات الممارسة التي تحفز العلاقة ومعنى الجهد المشترك في الحوكمة. ويمكن الاطلاع على عدد من المقالات حول نظرية الكم عند موركول ودينارد [(1009)]، لكن مقدمة موركول تنكر الارتباط بما بعد الحداثة.

تعد المشاركة موضوعًا جوهريًا آخر لمجموعة مختلفة من العلماء المتجذرين في النظرية النقدية، لكنهم يحاولون إدخال بعض جوانب ما بعد الحداثة في بحوثهم مثل ريتشارد بوكس [(1010)] الذي يناقش أشكالًا جديدة من الحوكمة المحلية التي تلائم تحديات القرن الحادي والعشرين. ويستعمل بوكس بعض أفكار فوكس وميلر [(1011)] في شأن ضمانات الخطاب وينظر إلى العالم بأنه أصبح مجزءًا ومثيرًا للتساؤلات ولا يصلح لعمل جماعي ممأسس. تؤدي الإقليمية أو النزعة المحلية إلى إعادة إيجاد اهتمام بالمجتمعات والعلاقات بين القاطنين في منطقة مع الذين يشاركونهم الخبرة في المحيط المحلي. إننا نرى «المزيد من إشراك المواطنين وتقرير المصير... وتوضيح أو إزالة الغموض عن الأنظمة المشخصنة والرغبة في تجنب التدخل السياسي الزائد في الإدارة الروتينية... إن مجموعات النخبة ظاهرة مهمة وقدرة تكنولوجية مهنية رائعة، وحوارات حية حول نطاق وبنية حكومة المجتمع» [(1012)].

في الولايات المتحدة، لا تخلو مشاركة المواطنين من المشكلات لوجود علاقة بين عدد منهم مع الحكومة. ويناقش كينغ وستيفرز [(1013)] مشكلات المواطنين والمجتمع في فترة معادية للحكومة. إن مشاعر الأميركيين المعادية للحكومة ترتكز على الحركة المضادة للبيروقراطية في وسائل الإعلام بين الرؤساء بصفتهم سياسيين قياديين، وعلى الشعور أن الإداريين يبالغون في استخدام سلطاتهم، مع إخفاق السياسات الفعالة والشعور بالضعف في الحكومة. لكن ماذا عن السياسيين؟ أظهر المؤلفان أن صانعي القرار في الحكومة التمثيلية يستعملون معلومات عامة عن المواطنين استنادًا إلى الإحصاءات والأدوات المشابهة. ومن جهة أخرى، يفكر المواطنون من منظور شخصي أو من «المعرفة التي يعيشونها»: وبالتالي فإن الحكومة الأميركية ليست ديمقراطية للمعرفة المعاشة، إذ إن القانون الموجه للمواطنين يستبعدنا بوصفنا أفرادًا، والإدارة تعمل مع حالات وليس مع أفراد، والتمثيل يخلق الاغتراب. واستنادًا إلى أرندت، يدعي المؤلفان أن المعرفة الديمقراطية يجب أن تتشكل لا من معرفة أعيد تمثيلها بل من معرفة مجربة وذلك بفتح الفضاء العام وبالتالي تسهيل العمليات التي تسمح بفحص الأفكار الإنسانية باختبار مواطنين آخرين. ومن المهم هنا أن تكون قادرًا على وضع نفسك في موقف الآخر، وأن تفهم وجهة نظر الآخرين (تشعر بشعورهم). يُكوّن المواطنين المفهوم العام عندهم من خلال المحادثات النشطة مع الجيران، أي «عندما تصبح الحكومة نحن» [(1014)].

ما زال هناك شيء متروك للإدارة العامة: فبشكل خاص، قد يُنظر إلى الموظفين في القطاع العام بوصفهم وسطاء. وعندما نشر كتاب **صور وهويات** (*Images and Identities*) في عام 1990، كان مفهوم «الوكالة» مهمًا. لقد ناقش كاترون وهاموند [(1015)] في نهاية كتابهما صورًا (أدوارًا) محتملة للمدير العام: (1) الموظف الذي هو المدير المساعد التقليدي؛ (2) البراغماتي الذي ينتهز

الفرص والموظف الذي يزيد المنفعة إلى الحد الأقصى؛ (3) سمسار الفائدة أو مدير السوق، بصفته الحَكَم غير المتحيز؛ (4) المهني الخبير كالمحلل الكفوء؛ (5) الوكيل أو المؤتمن الذي يعمل نيابة عن الجمهور؛ (6) ميسر العمل بين الأفراد الذي يطلب من زملائه العمل في البيئة القريبة إلى مجموعة العمل وجهًا لوجه؛ (7) الناقد الاجتماعي التحويلي الذي يراقب العمليات السياسية نيابة عن المواطنين ضد اتجاهات الظلم والاضطهاد.

هناك عدد من المحللين الحداثويين ممن ينكرون صحة الدورين الأخيرين. كما ناقش كينغ وستيفرز [(1016)] في كتابهما حول حوكمة المواطنين إمكانات ومشكلات التعاون بين المواطنين والمدير بصفتهم «نحن». فمن جهة، تشكل المعرفة المهنية العقلانية العلمية بالبيروقراطية عقبة للمواطنين، ومن جهة أخرى قد تكون هناك مشكلات تتعلق بمساءلة المواطن، كما أن المصالح الاجتماعية المعروفة قد تعمل ضد المشاركة كما هو الحال بالنسبة إلى الخصائص التنظيمية. ويقترح كينغ وستيفرز طريقة تيسيرية لا ترتكز كثيرًا على الخبرة وتفرق بين حكومة للشعب ومن الشعب ومع الشعب. وينبغي للموظفين المدنيين أن يطوروا مهارات للوساطة، وأن يلجأوا إلى الدفاع عن قضايا المواطنين لتمكينهم وأن يشجعوا على المواطنة الفعالة. وباختصار، فإن صور/أدوار الإدارة الفعالة هي: موظف مدني تحويلي وتيسيري توجِّهه مهمات معينة، ولكنه موظف شامل ورئيس لمجموعة وبيروقراطي مستمع [(1017)].

لذلك فقد تكون الإدارة العامة نصيرًا للأقليات والمحرومين. لكن، هناك كثير من الباحثين من الذين يمثلون ما بعد الحداثة ينتقدون الحداثة كقوة ظالمة غير مناصرة للمهمشين. هناك اتجاه نسوي بين بعضهم [(1018)]. ولكن ينبغي أن ينظر إلى هذا الاتجاه من المنظور النقدي الأوسع بدلًا من اعتباره حركة بحد ذاتها. وما زال هناك عدد من الباحثين ممن يعتبرون ما بعد الحداثة امتدادًا للجناح اليساري السابق في حركة الإبداع العلمي: وهذا ليس خطًا تمامًا، ولكن هناك مشاعر أخرى متداخلة أيضًا.

سادسًا: خلاصة

لدى الإدارة العامة ما بعد الحداثوية انتقادات في جوانب موضوعية ورئيسة. أولًا، هناك انتقاد للتنوير وآثاره الحديثة والتنظيم البيروقراطي وإجراءات العقلانية بوصفها رموزًا. وقد أدى النقد إلى اهتمام بالمديرين في الإدارة العامة وكيفية توسيع أدوارهم بصفتهم قادرين على تطوير المجتمع بكفاءة للجميع، وبخاصة الفقراء. لذلك فإن اهتمام ما بعد الحداثويين قليل بالموظفين المدنيين الذين يخدمون أصحاب السلطة ومن بأيديهم مقاليد الأمور (الرئاسة). لكن ما زال ما بعد الحداثويين قادرين على المساهمة في ميدان الإدارة العامة عبر مناقشة مبررات الدولة الموسعة وبخاصة دولة الرفاه؛ من

خلال موضوعات مثل الحوكمة الديمقراطية والروابط بالمجتمع والتفاعل مع العميل وطرائق تقويم آثار السياسات العامة.

ثانيًا، ينتقد ما بعد الحداثويين تعميم العلم ويؤدي موقفهم المضاد لنظرية الإدراك الفطري إلى ظهور براغماتية جديدة؛ يجب أن تخدم النظريات هدف التغيير وإلا تكون بلا هدف. لذلك يهتم كثيرون بالنظرية الديمقراطية بوصفها وسيلة لإيجاد قرارات أفضل وأكثر خلقية لدعم الأقليات. وبناء عليه، فإن النقد يتجاوز البحث عن العيوب ويؤدي إلى حلول بناءة وبراغماتية.

ليس هناك طريقة موحدة لما بعد الحداثة. وهناك أشكال مختلفة لتحليل الخطاب، يتعلق أحدها بنظرية هبرماس النقدية، وينتمي آخر إلى مبادئ ترتكز على أفكار فوكو ولاكلو وموف (Mouffe). وفي أي حال، فإننا نلاحظ مناقشات نوعية تفسيرية بدلًا من التحليل الإحصائي ويمكن معرفة الخصائص الإبداعية للإدارة العامة ما بعد الحداثوية بنفي «وصايا ماكلوسكي (McCloskey) العشر بشأن القاعدة الذهبية للحداثة» [(1019)]. فالتحول قد يؤدي إلى شيء كالآتي: إننا نسعى بمحاولاتنا البحثية إلى فهم حوادث معينة لا نتوقع أن نلاحظها بأي شكل عام، لكن من المفيد أن نستمع إلى الناس يتحدثون عن آرائهم وفهمهم. وينبغي أن نستخدم النظرية وظيفيًا لتغيير الأوضاع غير المقبولة في العالم، لذلك فإن الآراء الذاتية غير الموضوعية حول هذه الأوضاع تهم الباحثين في هذا الشأن. كما أن المقاييس النوعية لا الكمية تعد مهمة، وليس ممكنًا أن نرفع أي تفكير فوق تفكير آخر بسبب تطبيق طريقة معينة. وينبغي استعمال النظرية بما يلائم أوضاع الحالة، فلا يستطيع المرء استعمال نظرية معممة لتصنيف الحوادث. ويحق للباحثين كغيرهم أن يستندوا إلى معايير.

إن هذه العبارات تترك موضوعات كثيرة مفتوحة للمناقشة الساخنة بين الحداثويين وما بعد الحداثويين، وفقًا لمعايير معظم الكتب في ميادين نظرية المعرفة ومناهج البحث الاجتماعي وعلم الوجود.

المراجع

Andersen, N. ., A. Born and K. Majgaard. «Grænser og magt.» *Grus*. vol. 45 (1995), pp. 88-102.

Bachrach, R. and M. S. Baratz. «Two Faces of Power.» *American Political Science Review*. vol. 56 (1962), pp. 947-952.

Beck, U., A. Giddens and S. Lash. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press, 1994.

Berger, P. and T. Luckmann. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Doubleday Anchor, 1966.

Bevir, M. and R. A. W. Rhodes. «Public Administration Without Foundations: The Case of Britain.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 20, no. 1 (1998), pp. 3-13.

Bogason, P. *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. New Horizons in Public Policy. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

______________. «Postmodernism and American Public Administration in the 1990s.» *Administration and Society*. vol. 33, no. 3 (2001), pp. 165-193.

Box, R. C. «The Institutional Legacy of Community Governance.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 18, no. 2 (1996), .pp. 84-100

.*Citizen Governance. Leading American Communities Into the 21st Century*. London: Sage, 1998 .________

Catron, B. L. and B. R. Hammond. «Epilogue: Reflections on Practical Wisdom-Enacting Images and Developing Identity,» .in: H. D. Kass and B. L Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration* (London: Sage, 1990), pp. 241-251

Cawley, R. M. and W. Chaloupka. «American Governmentality. Michel Foucault and Public Administration.» *American* .*Behavioral Scientist*. vol. 41, no. 1 (1997), pp. 28-42

.Clegg, S. *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*. London: Sage, 1990

Dennard, L. F. «The Three Bears and Goldilocks Meet Burrell and Morgan.» *Administration and Society*. vol. 21, no. 3 (1989), .pp. 384-386

The Democratic Potential in the Transition of Postmodernism.» *American Behavioral Scientist*. vol. 41,» .________

.no. 1 (1997), pp. 148-162

Dickens, D. R. and A. Fontana. «Postmodernism in the Social Sciences,» in: D. R. Dickens and A. Fontana (eds.), .*Postmodernism and Social Inquiry* (New York: The Guilford Press, 1994), pp. 1-22

.Durkheim, E. *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press, 1965

.Erlandson, D. A. et al. *Doing Naturalistic Inquiry: A Guide to Methods*. London: Sage, 1993

Evans, K. G. «Imagining Anticipatory Government: A Speculative Essay on Quantum Theory and Visualization.» .*Administrative Theory and Praxis*. vol. 19, no. 3 (1997), pp. 355-367

Farmer, D. J. *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa: The .University of Alabama Press, 1995

Derrida, Deconstruction, and Public Administration.» *American Behavioral Scientist*. vol. 41, no. 1 (1997), pp.» .________ .12-27

Public Administration Discourse as Play with a Purpose,»» .________ in: D. J. Farmer (ed.), Papers on the Art of Anti-Administration (Burke, .VA: Chatelaine Press, 1998), pp. 37-56

Social Construction of Concepts: The Case of Efficiency,» in: D. J. Farmer (ed.), *Papers on the Art of*» .________

.*Anti-Administration* (Burke, VA: Chatelaine Press, 1998), pp. 95-111

Public Administration Discourse as Play with a Purpose,» in: D. J. Farmer (ed.), *Papers on the Art of*» .________

.*Anti-Administration* (Burke, VA: Chatelaine Press, 1998), pp. 37-56

Mapping Anti-Administration: Introduction to the Symposium.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 23, no. 4» .________ .(2001), pp. 475-492

.*Papers on the Art of Anti-Administration*. Burke, VA: Chatelaine Press, 1998 .(.ed) ________

Fischer, F. «Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective.» *Policy Studies Journal*. vol. 26, no. 1 (1998), .pp. 129-146

Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University .________

.Press, 2003

and J. Forester (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press, ________

.1993

.Follett, M. P. *Creative Experience*. New York: Longmans, Green, 1980 [1924]

.Foucault, M. *Power and Knowledge*. Brighton: Harvester, 1980

Fox, C. D. and C. E. Cochran. «Discretionary Public Administration: Toward a Platonic Guardian Class?,» in: H. D. Kass and .B. L. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration* (London: Sage Publishers, 1990), pp. 87-112

.and H. T. Miller. *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. London: Sage, 1995 ________

Frederickson, H. G. and K. B. Smith. *The Public Administration Primer. Essentials of Public Policy and Administration*. .Boulder, CO: Westview, 2003

Frissen, P. H. A. *Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State*. New Horizons in Public .Policy. Cheltenham: Edward Elgar, 1999

Gephart, R. P., T. J. Thatchenkery and D. Boje. «Conclusion. Reconstructing Organizations for Future Survival,» in: D. Boje, R. P. Gephart and T. J. Thatchenkery (eds.), *Postmodern Management and Organization Theory* (London: Sage, 1996), pp. .358-364

Geuras, D. and C. Garofolo. «The Normative Paradox in Contemporary Public Administration Theory.» *Administrative Theory .and Praxis*. vol. 18, no. 2 (1996), pp. 2-13

.Giddens, A. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press, 1984

Gottweis, H. «Theoretical Strategies of Poststructuralist Policy Analysis: Towards an Analytics of Government,» in: M. Hajer and H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*, Theories of .Institutional Design (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 247-265

.Guba, E. G. and Y. S. Lincoln. *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage, 1989

Hajer, M. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon .Press, 1995

Introduction,» in: M. Hajer and H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding*» .________

Governance in the Network Society, Theories of Institutional Design (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 1-

.30

and H. Wagenaar (eds.). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. ________

.Theories of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

.Hansen, A. D. «Strukturalisme, poststrukturalisme og subjektets plads.» *Grus*. vol. 49 (1996), pp. 88-106

Harmon, M. «The Responsible Actor as 'Tortured Soul': The Case of Horatio Hornblower,» in: H. D. Kass and B. L. Catron .(eds.), *Images and Identities in Public Administration* (London: Sage Publishers, 1990), pp. 151-180

.*Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. London: Sage, 1995 .________

.On the Futility of Universalism.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 19, no. 2 (1997), pp. 3-18» .________

PAT-Net Turns Twenty-Five: A Short History of the Public Administrative Theory Network.» *Administrative*» .________ .*Theory and Praxis*. vol. 25, no. 2 (2003), pp. 157-172

.Hatch, M. J. *Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 1997

.Heclo, H. «Review Article: Policy Analysis.» *British Journal of Political Science*. vol. 2 (1972), pp. 83-108

Hjern, B. and D. O. Porter. «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis,» in: B. Holzner, K. D. Knorr .and H. Strasser (eds.), *Realizing Social Science Knowledge* (Vienna and Wurzberg: Physica-Verlag, 1983), pp. 265-277

.Hollinger, R. *Postmodernism and the Social Sciences. A Thematic Approach*. London: Sage, 1994

Howe, L. «Civil Service Reform and Political Culture of Governmentality: Massachusetts 1952-1981.» *Administrative Theory .and Praxis*. vol. 23, no. 2 (2001), pp. 151-174

Hummel, R. P. «Circle Managers and Pyramidal Managers: Icons for the Post-Modern Public Administrator,» in: H. D. Kass .and B. L. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration* (London: Sage Publishers, 1990), pp. 202-218

Inglehart, R. *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: .Princeton University Press, 1970

Kass, H. D. «Prologue: Emerging Images and Themes in the Reexamination of American Public Administration,» in: H. D. .Kass and B. L. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration* (London: Sage Publishers, 1990), pp. 9-19

Stewardship as a Fundamental Element in Images of Public Administration,» in: H. D. Kass and B. L.» .________

.Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration* (London: Sage Publishers, 1990), pp. 113-131

.and B. L. Catron (eds.). *Images and Identities in Public Administration*. London: Sage Publishers, 1990 ________

Kensen, S. «The Dialogue as a Basis for Democratic Governance.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 22, no. 1 (2000), .pp. 117-131

Playing with Boundaries as Democratic Scholars.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 25, no. 3» .________

.(2003), pp. 327-351

King, C. S. «Reflective Scholarship: Healing the Scholarship/practice Wounds.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 20, no. .2 (1998), pp. 159-171

C. Stivers and collaborators. *Government is Us. Public Administration Anti-Government Era*. London: ,________

.Sage, 1998

.Kuhn, T. S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press, 1962

Laclau, E. «Discourse,» in: R. E. Goodin and P. Petitt (eds.), *Blackwell Companion to Contemporary Political Philosophy* .(Oxford: Blackwell, 1993)

Latour, B. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge, MA: Harvard University .Press, 1987

McSwite, O. C. «Postmodernism, Public Administration, and the Public Interest,» in: G. L. Wamsley and J. F. Wolf (eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (London: Sage, 1996), pp. 198-.224

.*Legitimacy in Public Administration. A Discourse Analysis*. London: Sage, 1997 .________________

On the Discourse Movement—a Self-Interview.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 22, no. 1» .________________ .(2000), pp. 49-65

Marshall, G. S. and E. Choudhury. «Public Administration and the Public Interest. Re-Presenting a Lost Concept.» *American* .*Behavioral Scientist*. vol. 41, no. 1 (1997), pp. 119-131

Miller, H. T. «Rational Discourse, Memetics, and the Autonomous Liberal- Humanist Subject.» *Administrative Theory and* .*Praxis*. vol. 22, no. 1 (2000), pp. 89-105

.Doubting Foundationalism.» *Administration and Society*. vol. 34, no. 3 (2002), pp. 335-341» .________

.*Postmodern Public Policy*. Albany, NY: State U of New York Press, 2002 .________________

.and C. S. King. «Practical Theory.» *American Review of Public Administration*. vol. 28, no. 1 (1998), pp. 43-60 ________

Morcöl, G. «A Meno Paradox for Public Administration: Have we Acquired a Radically New Knowledge for the ‘New .Sciences?’.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 19, no. 3 (1997), pp. 305-317

and L. Dennard (eds.). *New Sciences for Public Administration and Policy*. Burke, VA: Chatelaine Press, ________________ .2001

Morgan, D. F. «Administrative Phronesis: Discretion and the Problem of Administrative Legitimacy in Our Constitutional System,» in: H. D. Kass and B. L. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration* (London: Sage Publishers, .1990), pp. 67-86

.Morgan, G. *Images of Organization*. London: Sage, 1986

.Pedersen, K. «Postmoderne planlægning—mellem kritik og styring.» *Grus*. vol. 49 (1996), pp. 59-74

Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: .Open University Press, 1997

and D. Marsh. «New Directions in the Study of Policy Networks.» *European Journal of Political Research*. vol. 21 ________ .(1992), pp. 181-205

.Rorty, R. *Contingency, Irony and Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989

Rosenau, P. M. *Post-Modernism and the Social Sciences. Insights, Inroads and Intrusions*, Princeton: Princeton University .Press, 1992

Snider, K. «Living Pragmatism: The Case of Mary Parker Follett.» *Administrative Theory and Praxis*. vol. 20, no. 3 (1998), .pp. 274-286

.Stivers, C. *Gender Images in Public Administration. Legitimacy and the Administrative State*. London: Sage, 1993

Administration Versus Management. A Reading from Beyond the Boundaries.» *Administration and Society*. vol.» .________ .35, no. 2 (2003), pp. 210-230

.Torfing, J. *New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Zicek*. Oxford: Blackwell, 1999

VrMeer, R. W. «Postmodernism: A Polemic Commentary on Continuity and Discontinuity in Centemporary Thought.» .*Administrative Theory and Praxis*. vol. 16, no. 1 (1994), pp. 85-91

Wamsley, G. L. and J. F. Wolf. «Introduction: Can a High-Modern Project Find Happiness in a Postmodern Era?,» in: G. L. Wamsley and J. F. Wolf (eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* .(London: Sage, 1996), pp. 1-37

Wheatley, M. J. *Leadership and the New Science. Learning About Organization from an Orderly Universe.* San Francisco: .Berrett-Koehler, 1992

White, J. D. *Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration Research*. Washington, DC: .Georgetown University Press, 1999

Zanetti, L. A. «Advancing Praxis. Connecting Critical Theory with Practice in Public Administration.» *American Review of* .*Public Administration*. vol. 27, no. 2 (1996), pp. 145-167

Zouridis, S. «A Quest for Practical Theory: Theory and Interaction Research in a Dutch City.» *Administrative Theory and* .*Praxis*. vol. 25, no. 2 (2003), pp. 351-371

(907) لقد أفدت من الملاحظات السابقة لهيو ميلر وكار تومسن والمحررين (Hugh Miller, Kåre Thomsen and the Editors) على النسخة الأولى التي قدمتها.

(908) P. Bogason, «Postmodernism and American Public Administration in the 1990s,» Administration and Society, vol. 33, no. 3 (2001), pp. 165-193; F. Fischer, «Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective,» Policy Studies Journal, vol. 26, no. 1 (1998), pp. 132-133.

(909) J. D. White, Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration Research (Washington, DC: Georgetown University Press, 1999); H. T. Miller, Postmodern Public Policy (Albany, NY: State U of New York Press, 2002).

(910) P. M. Rosenau, Post-Modernism and the Social Sciences. Insights, Inroads and Intrusions (Princeton: Princeton University Press, 1992); R. Hollinger, Postmodernism and the Social Sciences. A Thematic Approach (London: Sage, 1994).

(911) Bogason, «Postmodernism».

(912) M. Harmon, «PAT-Net Turns Twenty-Five: A Short History of the Public Administrative Theory Network,» Administrative Theory and Praxis, vol. 25, no. 2 (2003), pp. 157-172.

(913) لمعرفة المزيد عن هؤلاء الباحثين، ينظر:

U. Beck, A. Giddens and S. Lash, Reflexive Modernization, Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order (Cambridge: Polity Press, 1994).

(914) P. Bogason, Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society (New Horizons in Public Policy (Cheltenham: Edward Elgar, 2000), pp. 13-28.

(915) C. D. Fox and H. T. Miller, Postmodern Public Administration: Towards Discourse (London: Sage, 1995); White, Taking Language Seriously; Miller, Postmodern Public Policy.

(916) S. Clegg, Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World (London: Sage, 1990); R. P. Gephart, T. J. Thatchenkery and D. Boje, «Conclusion. Reconstructing Organizations for Future Survival,» in: D. Boje, R. P Gephart and T. J. Thatchenkery (eds.), Postmodern Management and Organization Theory (London: Sage, 1996), pp. 358-364; M. J. Hatch, Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives (Oxford: Oxford University Press, 1997).

(917) R. A. W. Rhodes, Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Buckingham: Open University Press, 1997).

(918) M. Bevir and R. A. W. Rhodes, «Public Administration Without Foundations: The Case of Britain,» Administrative Theory and Praxis, vol. 20, no. 1 (1998), pp. 3-13.

(919) D. R. Dickens and A. Fontana, «Postmodernism in the Social Sciences,» in: D. R. Dickens and A. Fontana (eds.), Postmodernism and Social Inquiry (New York: The Guilford Press, 1994), p. 8.

(920) C. S. King, «Reflective Scholarship: Healing the Scholarship/practice Wounds,» Administrative Theory and Praxis, vol. 20, no. 2 (1998), pp. 163-164.

(921) D. J. Farmer, «Derrida, Deconstruction, and Public Administration,» American Behavioral Scientist, vol. 41, no. 1 (1997), p. 13.

(922) B. Latour, Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987).

(923) H. Heclo, «Review Article: Policy Analysis,» British Journal of Political Science, vol. 2 (1972), pp. 83-108.

[في السياسة الأميركية، يتألف «المثلث الحديدي» من علاقة صنع السياسة بين لجان الكونغرس والبيروقراطية وجماعات المصالح، لدفع أجندتها الخاصة والعمل لمصلحتها الخاصة، كما وصفها غوردون آدامز في عام 1981]. (المحرر)

(924) R. A. W. Rhodes and D. Marsh, «New Directions in the Study of Policy Networks,» European Journal of Political Research, vol. 21 (1992), pp. 181-205.

(925) M. Hajer and H. Wagenaar (eds.), Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, Theories of Institutional Design (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

(926) T. S. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions (Chicago: Chicago University Press, 1962).

(927) A. Giddens, The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration (Cambridge: Polity Press, 1984).

(928) G. L. Wamsley and J. F. Wolf, «Introduction: Can a High-Modern Project Find Happiness in a Postmodern Era?,» in: Wamsley and Wolf (eds.), Refounding Democratic Public Administration, pp. 1-37; H. Gottweis, «Theoretical Strategies of Poststructuralist Policy Analysis: Towards an Analytics of Government,» in: M. Hajer and H. Wagenaar

(eds.), Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society, Theories of Institutional Design (Cambridge: Cambridge .University Press, 2003), pp. 247-265

.Gottweis, «Theoretical Strategies,» p. 253 (929)

J. Torfing, New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Zicek (930) (Oxford: Blackwell, 1999); O. C. McSwite, «On the Discourse Movement —a Self-Interview,» Administrative Theory and Praxis, vol. 22, no. 1 .(2000), pp. 49-65

H. T. Miller, «Rational Discourse, Memetics, and the Autonomous (931) Liberal-Humanist Subject,» Administrative Theory and Praxis, vol. 22, no. .1 (2000), pp. 89-105

S. Kensen, «The Dialogue as a Basis for Democratic Governance,» (932) .Administrative Theory and Praxis, vol. 22, no. 1 (2000), pp. 117-131

F. Fischer, Reframing Public Policy. Discursive Politics and (933) .Deliberative Practices (Oxford: Oxford University Press, 2003)

R. W. VrMeer, «Postmodernism: A Polemic Commentary on (934) Continuity and Discontinuity in Centemporary Thought,» Administrative Theory and Praxis, vol. 16, no. 1 (1994), pp. 85-91; L. A. Zanetti, «Advancing Praxis. Connecting Critical Theory with Practice in Public Administration,» American Review of Public Administration, vol. 27, no. 2 .(1996), pp. 145-167

.G. Morgan, Images of Organization (London: Sage, 1986) (935)

L. F. Dennard, «The Three Bears and Goldilocks Meet Burrell and (936) .Morgan,» Administration and Society, vol. 21, no. 3 (1989), pp. 384-386

.Ibid., p. 385 (937)

.Ibid., p. 384 (938)

H. D. Kass and B. L. Catron (eds.), Images and Identities in Public (939) .Administration (London: Sage Publishers, 1990)

D. F. Morgan, «Administrative Phronesis: Discretion and the Problem (940) of Administrative Legitimacy in Our Constitutional System,» in: Kass and .Catron (eds.), Images and Identities, pp. 67-86

C. D. Fox and C. E. Cochran, «Discretionary Public Administration: (941) Toward a Platonic Guardian Class?,» in: Kass and Catron (eds.), Images .and Identities, pp. 87-112

.Kass and Catron (eds.), Images and Identities (942)

M. Harmon, «The Responsible Actor as 'Tortured Soul': The Case of (943) Horatio Hornblower,» in: Kass and Catron (eds.), Images and Identities, pp.

.151-180

(944) R. P. Hummel, «Circle Managers and Pyramidal Managers: Icons for the Post-Modern Public Administrator,» in: Kass and Catron (eds.), Images .and Identities, pp. 202-218

(945) H. D. Kass, «Prologue: Emerging Images and Themes in the Re-examination of American Public Administration,» in: Kass and Catron .(eds.), Images and Identities, pp. 15-16

(946) .M. Foucault, Power and Knowledge (Brighton: Harvester, 1980)

(947) N. . Andersen, A. Born and K. Majgaard, «Grænser og magt,» Grus, .vol. 45 (1995), p. 90

(948) R. M. Cawley and W. Chaloupka, «American Governmentality. Michel Foucault and Public Administration,» American Behavioral Scientist, vol. 41, no. 1 (1997), pp. 28-42; L. Howe, «Civil Service Reform and Political Culture of Governmentality: Massachusetts 1952-1981,» .Administrative Theory and Praxis, vol. 23, no. 2 (2001), pp. 151-174

(949) K. Pedersen, «Postmoderne planlægning—mellem kritik og styring,» «.Grus, vol. 49 (1996), pp. 59-74; Farmer, «Derrida

(950) E. Laclau, «Discourse,» in: R. E. Goodin and P. Petitt (eds.), Blackwell Companion to Contemporary Political Philosophy (Oxford: .Blackwell, 1993)

(951) A. D. Hansen, «Strukturalisme, poststrukturalisme og subjektets .plads,» Grus, vol. 49 (1996), p. 100

(952) D. J. Farmer, The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity (Tuscaloosa: The University of Alabama .Press, 1995)

(953) كما عرفنا سابقًا من:
.Morgan, Images

(954) D. J. Farmer (ed.), Papers on the Art of Anti-Administration (Burke, .VA: Chatelaine Press, 1998)

(955) D. J. Farmer, «Mapping Anti-Administration: Introduction to the Symposium,» Administrative Theory and Praxis, vol. 23, no. 4 (2001), pp. .475-492

(956) Farmer: «Derrida»; «Social Construction of Concepts: The Case of Efficiency,» pp. 95-111; «Public Administration Discourse as Play with a Purpose,» pp. 37-56, in: Farmer (ed.), Papers on the Art of Anti-.Administration

(957) M. Harmon, Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government (London: Sage, 1995).

(958) Ibid., pp. 5-10.

(959) Ibid., p. 205.

(960) Fox and Miller, Postmodern Public Administration.

(961) Ibid., p. 69.

(962) Ibid., p. 75.

(963) Ibid., pp. 120-127.

(964) Ibid., p. 118.

(965) O. C. McSwite, Legitimacy in Public Administration a Discourse Analysis (London: Sage, 1997).

(966) Ibid., p. 15.

(967) Ibid., p. 135.

(968) Ibid., p. 272.

(969) P. H. A. Frissen, Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State, New Horizons in Public Policy Series (Cheltenham: Edward Elgar, 1999).

(970) Bogason, Public Policy.

(971) E. G. Guba and Y. S. Lincoln, Fourth Generation Evaluation (London: Sage, 1989).

(972) B. Hjern and D. O. Porter, «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis,» in: B. Holzner, K. D. Knorr and H. Strasser (eds.), Realizing Social Science Knowledge (Vienna and Wurzberg: Physica-Verlag, 1983), pp. 265-277.

(973) R. Bachrach and M. S. Baratz, «Two Faces of Power,» American Political Science Review, vol. 56 (1962), pp. 947-952.

(974) M. Hajer, The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process (Oxford: Clarendon Press, 1995).

(975) F. Fischer and J. Forester (eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning (London: UCL Press, 1993).

(976) Hajer, The Politics, p. 58.

(977) Hajer and Wagenaar, Deliberative Policy Analysis.

(978) S. Kensen, «Playing with Boundaries as Democratic Scholars,» Administrative Theory and Praxis, vol. 25, no. 3 (2003), pp. 327-351.

(979) E. Durkheim, The Division of Labor in Society (New York: Free Press, 1965).

(980) P. Berger and T. Luckmann, The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge (New York: Doubleday Anchor, .1966)

(981) D. Geuras and C. Garofolo, «The Normative Paradox in Contemporary Public Administration Theory,» Administrative Theory and .Praxis, vol. 18, no. 2 (1996)

(982) .Ibid., p. 9

(983) M. Harmon, «On the Futility of Universalism,» Administrative .Theory and Praxis, vol. 19, no. 2 (1997), p. 5

(984) .Ibid., pp. 15-16

(985) Wamsley and Wolf, «Introduction,» pp. 1-37; H. T. Miller and C. S. King, «Practical Theory,» American Review of Public Administration, vol. .28, no. 1 (1998), pp. 43-60

(986) O. C. McSwite, «Postmodernism, Public Administration, and the Public Interest,» in: Wamsley and Wolf (eds.), Refounding Democratic .Public Administration, pp. 198-224

(987) H. T. Miller, «Doubting Foundationalism,» Administration and .Society, vol. 34, no. 3 (2002), p. 338

(988) .Farmer, «Public Administration», pp. 42-43

(989) D. A. Erlandson et al., Doing Naturalistic Inquiry: A Guide to .Methods (London: Sage, 1993), p. 133

(990) .Kuhn, The Structure

(991) R. Rorty, Contingency, Irony and Solidarity (Cambridge: Cambridge .University Press, 1989)

(992) ينظر:

M. P. Follett, Creative Experience (New York: Longmans, Green, 1980 .[1924])

(993) K. Snider, «Living Pragmatism: The Case of Mary Parker Follett,» .Administrative Theory and Praxis, vol. 20, no. 3 (1998), p. 279

(994) .«Miller and King, «Practical

(995) .Ibid., p. 58

(996) .Giddens, The Constitution of Society

(997) .Miller and King, «Practical,» p. 57

(998) .McSwite, Legitimacy

(999) .«Kensen, «Playing

(1000) S. Zouridis, «A Quest for Practical Theory: Theory and Interaction Research in a Dutch City,» Administrative Theory and Praxis, vol. 25, no. 2

.(2003), pp. 351-371

R. Inglehart, Modernization and Post-modernization: Cultural, (1001) Economic and Political Change in 43 Societies (Princeton: Princeton .University Press, 1970), p. 4

.«McSwite, «Postmodernism (1002)

.Ibid., pp. 204-206 (1003)

G. S. Marshall and E. Choudhury, «Public Administration and the (1004) Public Interest. Re- Presenting a Lost Concept,» American Behavioral .Scientist, vol. 41, no. 1 (1997), p. 129

M. J. Wheatley, Leadership and the New Science: Learning About (1005) Organization from an Orderly Universe (San Francisco: Berrett-Koehler, .1992)

L. F. Dennard, «The Democratic Potential in the Transition of (1006) Postmodernism,» American Behavioral Scientist, vol. 41, no. 1 (1997), pp. .159-160

G. Morcöl, «A Meno Paradox for Public Administration: Have we (1007) Acquired a Radically New Knowledge for the 'New Sciences?',» .Administrative Theory and Praxis, vol. 19, no. 3 (1997), p. 310

K. G. Evans, «Imagining Anticipatory Government: A Speculative (1008) Essay on Quantum Theory and Visualization,» Administrative Theory and .Praxis, vol. 19, no. 3 (1997), pp. 355-367

G. Morcöl and L. Dennard (eds.), New Sciences for Public (1009) .Administration and Policy (Burke, VA: Chatelaine Press, 2001)

R. C. Box, Citizen Governance. Leading American Communities (1010) .into the 21st Century (London: Sage, 1998)

.Fox and Miller, Postmodern Public Administration (1011)

R. C. Box, «The Institutional Legacy of Community Governance,» (1012) .Administrative Theory and Praxis, vol. 18, no. 2 (1996), p. 91

C. S. King and C. Stivers, Government is Us: Public Administration (1013) .Anti-Government Era (London: Sage, 1998)

.Ibid., pp. 46-48 (1014)

B. L. Catron and B. R. Hammond, «Epilogue: Reflections on (1015) Practical Wisdom-Enacting Images and Developing Identity,» in: Kass and .Catron (eds.), Images and Identities, pp. 241-251

.King and Stivers, Government is Us, pp. 71-75 (1016)

.Ibid., pp. 202-203 (1017)

(1018) C. Stivers, Gender Images in Public Administration. Legitimacy and the Administrative State (London: Sage, 1993); C. Stivers, «Administration Versus Management: A Reading from Beyond the Boundaries,» Administration and Society, vol. 35, no. 2 (2003), pp. 210-230.

(1019) مقتبس من:

Farmer, The Language, p. 72.

الفصل الحادي عشر: الشبكات وإدارة العلاقة بين المؤسسات: التحدي والتوجيه والتقويم ودور المسؤولين في الإدارة العامة ...... إريك هانز كلين

أولًا: مقدمة: الإدارة من منظور الشبكات

لقد أصبح مفهوم الشبكة مألوفًا في الدراسات عن الإدارة العامة والإدارة الحكومية. ولم تقتصر شهرة هذا المفهوم بوصفه مفهومًا تحليليًا لفهم التفاعلات المعقدة في شأن السياسة، ولكنه أصبح مفهومًا جذابًا للتفكير وإبداع طرائق بديلة لإدارة التفاعلات المعقدة عن تكوين السياسة وتنفيذها وتقديم الخدمة.

لا يقتصر ما يُكتب عن الشبكات على ميادين علمية محددة أو مناطق جغرافية معينة. فقد نجد كتابات عن الشبكات في السياسة العامة والإدارة العامة وفي علم الاجتماع وعلم الاقتصاد. وهناك مساهمات من جميع أنحاء العالم على الرغم من اختلاف نطاقها وتوجهاتها.

سنعرض في هذا البحث الدراسات السابقة في شأن الشبكات لنرى ماذا يمكن أن نتعلم منها عن عمليات السياسة والإدارة العامة. إن المعلومات المتوافرة عن الشبكات والعلاقات بين المؤسسات تتحدى بعض جوانب الإدارة العامة الموجودة التي تُعد مسلمًا بها. فهي تركز على التعاون بين مؤسسات متعددة لتحقيق مبادرات السياسة. كما تتحدى الدور المركزي للمسؤولين في القطاع العام في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها، وتتحدى أيضًا كيفية إدارة عمليات السياسة وتقويمها.

في المبحث الأول من هذا البحث، سنحاول تفسير النمو في شهرة مفهوم الشبكات. وسنقدم في القسم الثاني عرضًا عامًا لنتائج عقدين من البحوث في موضوع الشبكات. كما أننا سنركز على المفاهيم الرئيسة المستخدمة في البحوث في موضوع الشبكات. وفي المبحث الثالث، سنركز على الشبكات بوصفها نظرية تقريرية وسنناقش دور المدير العام من هذا المنظور وكذلك الاستراتيجيات المتوافرة. أما المبحث الرابع فيناقش كيفية تقويم النتائج. وأخيرًا سنعرض النقد الذي وجه للدراسات في الشبكات والعلاقات بين المؤسسات في المبحث الخامس، ثم نختم البحث بخلاصة.

ثانيًا: لماذا الشبكات؟

إن أول سؤال يطرح عن سبب ازدهار مفهوم الشبكة ليس من السهل الإجابة عنه. ومن الاحتمالات أن التنظير والبحوث العملية السابقة عن المفهوم كانت

متاحة [1020]. لذلك فإن مفهوم الشبكة كان متاحًا للاستخدام على الرغم من أنه لم يكن واسع الانتشار في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، لا في العلوم الاجتماعية ولا في الإدارة العامة. ولم تشمل المراجع والكتب في النظرية التنظيمية أي ذكر لهذا المفهوم.
لكن هذا ببساطة يغير السؤال عن سبب ازدهار المفهوم بدلًا من بقائه غامضًا. ومن المحتمل أن يعزى ظهور مفهوم الشبكة إلى تطورين في الأقل في الإدارة العامة والمجتمع بشكل عام، أو بالطريقة التي يرصد بها المراقب هذه الظواهر وكيفية تفسيرهم لها: تطور مجتمع الشبكة والاهتمام المتزايد في الحوكمة بوصفها طريقة لتنفيذ السياسة وتقديم الخدمة.

1- الخلفية: إدارة الشبكات ومجتمع الشبكة

يذكر العديد من المؤلفين أننا شهدنا تغيرات جذرية في مجتمعنا في العقود الماضية. ويمكن تلخيص هذه التطورات ووصفها بأنها تطور نحو مجتمع الشبكة الذي زادت فيه أهمية العلاقات الأفقية نتيجة لتقنيات المعلومات وكذلك التخصص وفقًا لبعض المؤلفين. وهناك اتجاهات أخرى عززت هذه التطورات مثل الفردنة. لذلك فالفردنة من أهم التطورات الاجتماعية في المجتمع الغربي [1021]. ويبدو أن حركة الفردنة تتزامن مع انحسار في أهمية العلاقات الاجتماعية التقليدية [1022].
يقول كاستلز (Castells)، وهو بلا شك أشهر المؤلفين في موضوع تطور مجتمع الشبكة، إن مجتمعاتنا تتشكل في التوتر ثنائي القطب بين الشبكة والذات [1023].
وإذا نظرنا إلى تحليل كاستلز، سنجد أن هذا التطور نحو مجتمع الشبكة عملية بالتدريج بدأت في السبعينيات من القرن العشرين. والافتراض الضمني، إذا قبلنا هذا التحليل، هو وجود حاجة متزايدة إلى أنظمة بينية بين المؤسسات (في القطاعين العام والخاص) للتعامل مع هذا التعقيد المتصاعد في التفاعلات في القطاعين العام والخاص (والحدود بين القطاعين). وبالطبع، فإن من الصعب إثبات ذلك. لكن العدد المتزايد من التحالفات (العالمية) الاستراتيجية بين الشركات [1024] والاهتمامات بالإدارة المتسلسلة وشبكات الشركات [1025]، والاهتمام المتنامي (من الناحية البلاغية في الأقل) بأشكال الحوكمة المشتركة والشراكات الخاصة والعامة [1026] يبدو أنها تشير إلى وجود أساس لهذا الافتراض.
لعل هناك حجة أكثر إقناعًا. بلا شك، هناك إدراك مشترك عام ومتزايد بين العديد من الممارسين (المهنيين وصانعي السياسية) والخبراء الأكاديميين في الإدارة العامة والإدارة الحكومية بأن مجتمع الشبكة يتطلب المزيد من أشكال الحوكمة الأفقية. وما زالت القاعدة الذهبية هي: «إذا عرّف الرجال الأوضاع بأنها واقعية، فهي واقعية في نتائجها» [1027].

2- الشبكات والإدارة العامة الجديدة وجهتا نظر مختلفتان عن الإدارة

إن السبب الثاني لانتشار مفهوم الشبكة والتطور النظري الذي رافقه قد يكون ارتباطه بما كتب عن الحوكمة وممارستها وشراكات التوجيه الأفقية، وغيرها. ففي كثير من البلدان، أعلنت الحكومات أنها تريد أن تحكم مع المجتمع بدلًا من فوق المجتمع، وأنها تسعى إلى شراكات مع جهات من المجتمع وقطاع الأعمال. إن خطاب الحكومات الحديثة والحكومات التي يشكلها حزب العمال في المملكة المتحدة [(1028)] قد يكون هو الأشهر ولكن ليس الوحيد وبالتأكيد ليس هو الأول [(1029)].

يمكن اعتبار نظريات الشبكة أحد مرتكزات هذه الاتجاهات (سواء أعجب المنظرين بذلك أم لا)، على الرغم من أنها ليست الوحيدة. لذلك فإن الحوكمة وما كتب عن الشبكات، يمثل طريقة أخرى للنظر إلى توجيه إصلاحات حكومية واقتراحها.

يمكننا القول إن الحوكمة تشكل بديلًا للإدارة العامة الجديدة. وقد ركزت الحوكمة، وبخاصة في أشكالها الأولى، على التغيرات المؤسساتية والتنظيمية في مؤسسات القطاع العام وعلى تحسين فاعلية المؤسسات الحكومية وكفاءتها من طريق التعاقد الخارجي وزيادة استعمال آليات تشبه آليات السوق في تقديم الخدمة العامة. ومع ازدياد شهرة الحوكمة عبر السنوات العشر الماضية، لم يعد من الغريب أن تزداد أيضًا شهرة نظرية الشبكة بصفتها أحد المرتكزات المحتملة للحوكمة.

ثالثًا: السياسة العامة من منظور الشبكة مراجعة الدراسات السابقة

ظهر مفهوم الشبكة أول مرة في الإدارة العامة والإدارة الحكومية في أواسط السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن العشرين. ويقدم هذا المبحث توضيحًا لما ينبغي لنظرية الشبكة أن تقدمه، وذلك بعرض موجز للنتائج العملية والنظرية التي نجمت عن استخدام هذه النظرية.

1- بداية البحث في الشبكات: مدى تعقيد السياسة العامة

كان أول ظهور لمفهوم الشبكة في بحوث الإدارة الحكومية في الدراسات التطبيقية والعلاقات بين الدول التي كانت تجرى في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن العشرين. وقد استخدم هذا المفهوم في الدراسات التطبيقية لتحليل شبكة المسؤولين الذين اشتركوا في عملية التنفيذ. لقد ركزت هذه الطريقة التي كانت تسمى طريقة «من القاعدة إلى القمة» على آراء واستراتيجيات المسؤولين المحليين للتنفيذ بشأن آثار نتائج السياسة بدلًا من أهداف المسؤولين الكبار واستراتيجياتهم [(1030)]. وقد أظهرت طريقة القاعدة إلى القمة أن البرامج المركزية توفر فرصًا أكثر للمسؤولين المحليين عن التنفيذ، الأمر الذي يشكل أحد الاعتبارات في عمليات التنفيذ. وقد نَجَحَت في تأكيد أهمية مسؤولين آخرين في عمليات التنفيذ. كما أنها أبرزت الآثار غير المتوقعة للتنفيذ.

لكن هذه الطريقة تؤكد عمليات التفاعل بين مؤسسات التنفيذ، وبين أقسام محددة من هذه المؤسسات [(1031)].

تركز الدراسات بين الحكومات على علاقة شبكات الاتصال بين مستويات مختلفة من الحكومة (المحلية، الاتحادية، الدولة) واستراتيجياتها، وكثيرًا ما يتم ذلك في سياق برامج السياسة [(1032)]. وتظهر الدراسات أن المسؤولين الحكوميين (وبخاصة أولئك الذين في خارج المركز) يعملون في أوضاع معقدة ما يوجب عليهم التعامل مع أكثر من برنامج للسياسة في وقت واحد حيث يجدون أنفسهم في شبكات معقدة من المسؤولين. ويدعو هذا إلى إيجاد طريقة جديدة للإدارة تركز على إدارة العلاقات بين المؤسسات [(1033)].

في واحد من أوائل وأشهر الكتب المؤلفة عن الشبكات في الإدارة العامة وهو الكتاب [(1034)] بعنوانه الجذاب: **صناعة السياسة بين المؤسسات: حدود التنسيق والمراقبة المركزية**، والذي يشتمل على تحليلات عدة بالنسبة إلى تنفيذ السياسة وصناعتها بين الحكومات، يقول شارف (Scharpf) في نهاية الكتاب: «من غير المحتمل، إن لم يكن مستحيلًا، أن تنتج السياسة العامة عن عملية الاختيار لدى أي فرد مسؤول معين. إن صوغ السياسة وتنفيذها ينتجان من التفاعل بين تعددية المديرين/المسؤولين ذوي الاهتمامات والمصالح والأهداف والاستراتيجيات» [(1035)].

ووفقًا لشارف، ينبغي ألا يُوجه البحث نحو التفاعلات المحددة بين المؤسسات والتفاعليات التي تشكل السياسة والتنفيذ فحسب، بل إلى العلاقات الهيكلية الثابتة بين المؤسسات [(1036)]. وبهذه الجملة لخص بفاعلية نتائج البحوث العملية والنظرية من منظور الشبكة. لكن مفهوم الشبكات لم يحتل مكانة مزدهرة في الإدارة العامة إلا بعد الثمانينيات من القرن العشرين.

2- التفاعل المكثف والشبكات المغلقة وتشكيل السياسة وتنفيذها

شكل التركيز على أنماط التفاعل بين المسؤولين في الشبكات وعلى طبيعة الانغلاق وآثاره على صنع القرار وصوغ السياسة، الاتجاه الرئيس للبحث في الشبكات في الوقت الذي تلى ظهور المفهوم في السبعينيات والثمانينيات. وقد ركز البحث بشكل خاص على التفاعلات المكثفة ومشكلات التنسيق والتحديات التي يثيرها تشكيل عمليات السياسة المعقدة وتنفيذها وتقديم الخدمة للمديرين.

أ- الشبكات القطاعية: التفاعلات الكثيفة

إذا نظرنا إلى نتائج الدراسات في الأعوام الخمسة عشر الماضية في شأن الشبكات التي تستخدم فكرة الشبكات بوصفها مفهومًا تحليليًّا، سنرى أن معظم الدراسات تشير إلى وجود تفاعلات قوية بين المسؤولين في مجالات محددة في السياسة. ويطبق هذا التعميم على الدراسات التي تستخدم أساليب كمية لتخطيط التفاعلات [(1037)] وعلى دراسات الحالة لمقارنة وتحليل الشبكات [(1038)].

لقد أجرى لاومان ونوك [(1039)] دراسة كمية معمقة حول التفاعلات بين المسؤولين في ميادين السياسة الوظيفية في الولايات المتحدة، وخلصا إلى القول بأن هذه

الميادين تتكون من مجموعة أساسية من المشاركين من المسؤولين في القطاعين العام والخاص، وفي نهاية الدراسة ذكر الباحثان ما يأتي: على الرغم من عدم امتلاك المشاركين من القطاع الخاص لسلطة رسمية لاتخاذ القرارات فإنهم يمتلكون سلطة لضمان أخذ اهتماماتهم ومصالحهم في الاعتبار. وهذا التقدير المتبادل يوجد ويديم شرعية اشتراك المسؤولين الكبار في قضايا الميدان وأحداثه... ويوجد بين المشاركين الرئيسين نظام قوي للمعرفة عن التفاعل بين المؤسسات [(1040)].

يمكن الاطلاع على نتائج مشابهة في دراسة رودز (Rhodes) [(1041)] وتحليله للحكومة البريطانية، وغيره من الباحثين الذين أجروا دراسات حالة جمعها مارش ورودز [(1042)]، كما يمكن أيضًا الاطلاع على تحليل عملية اتخاذ القرارات في هولندا [(1043)].

ويصف رودز هذه الشبكات المتكاملة للسياسة بأنها مجموعات السياسة، والتي يُعرّفها كما يأتي: شبكات تتميز بالاستقرار في العلاقات واستمرار العضوية المقيدة والاعتماد المتبادل الذي يرتكز على تقديم الخدمة المشتركة، والمسؤولية والعزلة عن الشبكات الأخرى وعدم التغير بتأثير من الجمهور (بما فيه البرلمان). وتتمتع هذه المجموعات بدرجة عالية من الاعتماد المتبادل ومحدودية العلاقات الأفقية وهي متكاملة بدرجة عالية [(1044)].

يمكن ملاحظة التفاعلات المكثفة في الشبكات القطاعية على مستوى وطني حيث يركز المسؤولون على عمليات صناعة السياسة، وعلى مستوى محلي حيث تنفذ السياسة القطاعية [(1045)]. وتشير بعض الدراسات إلى وجود أنظمة شبكات حيث تتكون الشبكات القطاعية فيها من علاقات أفقية وعمودية بين المسؤولين. وتتركز العلاقات العمودية، وهي الأضعف، حول مصادر المال وتعليمات المستوى المركزي إلى المستوى المحلي (ومعلومات ومحاولات ضغط من المستوى المحلي إلى المركزي). وهذه العلاقات العمودية هي المسؤولة عن تنفيذ السياسة القطاعية، لكن السياسة المركزية تعدَّل وتغير. لذلك يتمتع المسؤولون في القطاعين العام والخاص على المستويات الأفقية المختلفة (المستوى الإداري المركزي والمستوى المحلي) بعلاقات وتفاعلات قوية بين بعضهم بعضًا [(1046)]. وتعمل العلاقات الأفقية في نظام الشبكات على تشكيل السياسة والتفاوض بين مجموعات مختلفة من المسؤولين. وعلى المستوى المركزي، فإن مجموعات المصالح ودوائرها الداخلية في المؤسسات التنفيذية هي الجهة الفاعلة الرئيسة، في حين أنه على المستوى المحلي فإن مجموعات المواطنين والمستهلكين تساهم في ذلك أيضًا إضافة إلى مؤسسات القطاعين الخاص والعام نفسها.

إن أنماط التفاعل الكثيف لا توجد في الشبكات القطاعية فحسب، بل في العمل الفعلي في تقديم الخدمات المحلية. وتظهر معظم البحوث حول تقديم الخدمات والتعاقد لتأديتها وجود عدد من الجهات التي تتفاعل معًا بكثافة نتيجة اعتمادها على الخدمات العامة المتكاملة [(1047)]. وفي حالة التعاقد، يجد بعض المؤلفين توترًا بين الحاجة إلى طرح مناقصة لتقديم الخدمات للحصول على الحوافز وإدامتها للجدوى الاقتصادية والحاجة إلى تعزيز التفاعل وعمليات التعلم بين المؤسسات

لتقديم خدمات أفضل. إن التعاقد قد يفسد الشبكة لتصبح هناك حاجة إلى عمليات تفاعل وتعلم جديدة [(1048)].

ب- انغلاق الشبكات (القطاعية)

إن التفاعلات المكثفة بين المسؤولين في الشبكات القطاعية قد يجعل هذه الشبكات مغلقة لجهات أخرى. وقد يعزى انغلاق الشبكات إلى أسباب متعددة يعزز بعضها بعضًا. وتتطلب أنماط التفاعل المكثف جهدًا كبيرًا من المسؤول أو الجهة المعنية. ولا يمتلك المسؤولون جميعهم الموارد أو الفرص الملائمة لبذل ذلك الجهد. وبشكل عام، ومع أن البحث في الشبكات يركز على عدد كبير من المسؤولين، فإنه لا يؤكد فكرة التعددية القديمة: المصالح المهمة تتغير بتغير القرار وأن ساحة السياسة مفتوحة نسبيًا [(1049)]. وتميل البحوث في الشبكات إلى تأكيد اشتراك جهات معينة تكون مصالحها مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بطبيعة التفاعلات ونوعها. إن الشبكات توجد وتتطور بسبب الاعتماد المتبادل وهي ترتبط عادة بالمصالح الرئيسة للجهة المعنية. فليس عرضيًا أن تتميز شبكات الإسكان بأقسام من إدارة الحكومة المحلية واتحادات الاسكان وبعض المستثمرين وشركات البناء وأحيانًا بعض منظمات السكان المقيمين [(1050)]. وهذه هي الجهات المعنية بالقرارات المتعلقة بسياسة الإسكان المحلية والمعاملات المالية التي ترافق هذه القرارات والنتائج المرجوة (إعادة هيكلة المناطق السكنية، مساكن جديدة وتحسين أوضاع المعيشة في بعض المناطق، ...إلخ). فإذا كان سبب تطور الشبكات هو الاعتماد المتبادل، فليس من الغريب أن يجد الباحثون عددًا متنوعًا ولكنه محدود من الجهات المعنية التي تكون مصالحها مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالقرارات التي تتخذ في تلك الشبكات.

لذلك، فإن ميادين السياسة في الشبكات يسيطر عليها مسؤولون يشكلون جزءًا من الشبكة ولديهم موارد كافية لتنظيم أنفسهم والترويج (عادة قطاعيًا) لمصالحهم في التفاعلات التي تحدث في الشبكات [(1051)]. لكن حتى لو كان المسؤولون قادرين على استثمار الموارد اللازمة للمشاركة في عدد من التفاعلات في الشبكات، فإن عليهم تعلم قواعد الشبكة وأن يعرفوا جيدًا المفاهيم السائدة هناك [(1052)]. فلا يعزى انغلاق الشبكات لتكاليف المشاركة في التفاعلات فحسب، أو لمحاولة المشاركين الصريحة لتأمين مناصبهم، بل لأن قواعد الشبكات التي تشكلت في تفاعلات سابقة تقاوم دخول مشاركين جدد، أو أنها توجد أوضاعًا تستثني المشاركين والقضايا والمصالح الجديدة «بشكل طبيعي».

ج- الحاجة إلى ارتباطات متعددة لتنفيذ برامج السياسة ومبادراتها

لا تركز البحوث في شبكات السياسة الوطنية وفي الشبكات المحلية لتقديم الخدمات على الانغلاق النسبي لحدود القطاعات والمؤسسات فحسب، بل أيضًا على مشكلات التنسيق التي تنجم عن المبادرات التي تتطلب تنسيقًا بين المؤسسات. فبينما تميل الدراسات الكلاسيكية في شأن الأنظمة الفرعية والمثلثات الحديدية للتركيز على سلطة مجموعات المصالح المختلفة للتأثير في

عملية اتخاذ القرارات أو منعها، فإن الدراسات من منظور الشبكات تميل إلى التركيز على مشكلات وفرص ربط التفاعلات بين الجهات المعنية في الشبكة أو حتى بين المسؤولين في شبكات متعددة لتحقيق نتائج برامج السياسة أو مشروعات السياسة المعقدة.

لقد أظهرت دراسة حديثة أجراها أغرانوف (Agranoff) وماكغواير (McGuire) عن كيفية عمل مسؤولي المدن مع مستويات أخرى من الحكومة والمؤسسات لتطوير اقتصاد مدنهم، أنهم بحاجة إلى المزيد من العلاقات الأفقية والعمودية لتحقيق أهدافهم. أو، كما قال أغرانوف وماكغواير: «ليس هناك مجموعة واحدة من الارتباطات، من وجهة نظر حكومة المدينة، للتعامل معها، لكن هناك ارتباطات متعددة - بعضها أفقي والآخر عمودي، ويشتمل بعضها النوعين معًا في مشروع أو برنامج واحد» [(1053)]. ويشكل تعقيد عمليات السياسة والحاجة إلى ارتباطات عديدة بين الجهات العامة التي تبدأ بمبادرات السياسة أحد الموضوعات الرئيسة في البحوث عن الشبكة، إضافة إلى موضوعات التفاعل المكثف والاعتمادات المتبادلة وانغلاق الشبكات [(1054)].

إن هذه النتائج العملية كلها بشأن المنظور الشبكي للسياسة العامة، سواء طبقت على صناعة السياسة والتنفيذ على المستوى الوطني أم المحلي أم على تقديم الخدمات محليًا، تؤكد صورة «الدولة الجوفاء» [(1055)]. وهي تعني صورة الدولة التي لا تنفذ بنفسها صناعة السياسة وتقديم الخدمات التي تعد من وظائف الدولة الحديثة، لكنها تضمن بطريقة أو أخرى تقديم تلك الخدمات بوساطة مؤسسات أخرى. وقد تعززت هذه الفكرة من خلال الاتجاهات الحديثة نحو التعاقد الخارجي والخصخصة والتوكيل التي استخدمت عبر العقدين الماضيين [(1056)].

لقد أدى ظهور مفهوم «الدولة الجوفاء» إلى مشكلة في الحوكمة: كيف نستطيع تنظيم تنفيذ السياسة وتقديم الخدمات مع وجود مجموعة مجزأة من المؤسسات المشاركة؟ وهذا هو السؤال المهم الذي تطرحه البحوث الحديثة من منظور الشبكات. لذلك فإن الدراسات لا تحاول تكوين مفهوم تحليلي يتم من خلاله تحليل العمليات المعقدة للسياسة وأنماط التفاعل بين الجهات المعنية فحسب، بل تهدف أيضًا إلى تقديم منظور توجيهي يمكن من خلاله تطوير الاستراتيجيات لتوجيه هذه العمليات بغية تحقيق نتائج ذات معنى للمشاركين. وسنحاول أولًا تلخيص بعض النتائج من منظور الشبكات بصفته منظورًا تحليليًا.

3- الخلاصة: الشبكات بوصفها منظورًا تحليليًا

يرتكز منظور الشبكة في السياسة والإدارة العامة على تقاليد الإدارة الحكومية والإدارة العامة بالقدر المستخدم فيه هذا المفهوم في التحليل. ولكي نحلل الجهات المسؤولة وتفاعلاتها لا بد من استخدام مفاهيم مثل الاستراتيجيات والموارد والاعتمادات والمفاهيم أو الأطر المرجعية. وبهذا المعنى، يرتكز التحليل

على نظريات مختلفة في الإدارة العامة والتنظيم [1057]: • النظريات التنظيمية التي تؤكد امتلاك الموارد (وعلاقتها بالسلطة)، واستعمال الاستراتيجيات في تبادل الموارد [1058] وتطور شبكات التفاعل بسبب تبادل هذه الموارد.

- نظريات الإدارة الحكومية في صناعة القرارات المعقدة [1059] التي تؤكد أن السياسة العامة هي نتيجة للتفاعل بين الاستراتيجيات المختلفة لمسؤولين مختلفين من الذين يعانون تعريف المشكلة، والحلول المحتملة ولحظات الاختيار [1060].
- النظريات التنظيمية للتعلم التنظيمي وإعادة الهيكلة كأعمال ويك [1061] ورين وشون [1062] وغيرهم ممن تشير كتاباتهم إلى أن المسؤولين يستفيدون من بيئاتهم عبر استخدام الأطر. ويوضح تحليل هذه الأطر كيف يفهم المسؤولون عالمهم ولماذا يستخدمون استراتيجيات معينة.

أ- الاعتمادات المتبادلة بوصفها افتراضًا أساسيًّا

تعد الاعتمادات المتبادلة من المفاهيم الأساسية في معظم نظريات الشبكة والمؤسسات. وتظهر هذه الاعتمادات لأن المسؤولين أنفسهم لا يملكون موارد كافية للبقاء لتحقيق أهداف جيدة. لذلك ينبغي لهم أن يتفاعلوا مع مؤسسات أخرى لتبادل الموارد. وتتطور الشبكات لأن عملية تبادل الموارد مستمرة عبر الزمن. ومع ازدياد أهمية استخدام المفاهيم أو الأطر المرجعية لتفسير الركود أو الاختراقات في التفاعلات بين الشبكات قام منظرو الشبكات بالاعتماد على نظريات سابقة في التنظيم والتعلم [1063].

علاوة على المفاهيم المميزة المرتبطة بمسؤولين معينين في الشبكة (الموارد والاستراتيجيات والمفاهيم)، تحاول نظريات الشبكة تفسير النتائج عبر استعمال مفاهيم مرتبطة بالتفاعلات بين الجهات المعنية بالخصائص الهيكلية للشبكة [1064]. ومن التفسيرات التي نوقشت، على سبيل المثال، طبيعة اللعبة [1065]. لكن هناك محاولات لتفسير النتائج بالاستناد إلى خصائص الشبكة ككل. ويتخذ هذا شكل محاولة لتطوير الخصائص الهيكلية من خلال طرائق تحليل الشبكة [1066]، ولكن أيضًا بتحليل قواعد الشبكات وتأثيرها في التفاعلات [1067].

ب- بؤرة تركيز منظور الشبكة

إن بؤرة تركيز منظور الشبكة هي عمليات السياسة المعقدة التي تنتج من الاعتمادات البينية بين الجهات المعنية من طريق تحقيق مبادرات السياسة. ويحاول هذا المنظور أن يطور مفاهيم (شبكات، لعبة، مقاربات ...إلخ) وطرائق تحليل (مثل التحليل الشبكي الرسمي الذي يفسر قواعد الشبكة والأطر المرجعية) لكي يوضح تعقيد عمليات التفاعل ونتائجها.

أما الفروق الرئيسة، وفقًا للنظريات السابقة والبحث العملي فلا تشكل تركيزًا أقوى على تعقيد التفاعلات وطبيعة الاعتمادات فحسب، بل تركز أيضًا على الاهتمام المخصص للتنسيق واستراتيجات الإدارة الضرورية لتحقيق نتائج، إضافة إلى الاهتمام المخصص للخصائص الهيكلية للشبكات. وهناك فرق آخر يشكل تركيزًا على قدرات الحكم المحدودة للوكلاء في القطاع العام في تشكيل

السياسة العامة وتنفيذها والاهتمام بطرائق الإدارة الأخرى. وبهذا المعنى، فإن ما كتب عن الشبكة، أو جزءًا كبيرًا منه في الأقل، يتمتع بطموح مبرر، وهذا ما سنركز عليه في القسم الآتي.

رابعًا: الشبكة بوصفها نظرية تقريرية: استراتيجيات إدارية للقطاع العام

يتضح لنا، من منظور الشبكة أو العلاقات بين المؤسسات، أن صناعة السياسة وتنفيذ تقديم الخدمات عملية معقدة. إن النتائج التي يريدها المشاركون لا تأتي أوتوماتيكيًا إنما لا بد من إدارتها وتنسيقها بعناية وحذر. وفي الحقيقة، تفترض الدراسات عن الشبكات والإدارة بين المؤسسات أنه لا يمكن تحقيق نتائج جيدة من دون إدارة الشبكة. وتشكل وجهة النظر هذه تحدٍ للإدارة العامة التقليدية التي تؤكد كثيرًا عملية اتخاذ القرار السياسي وتحديد الأهداف بوصفها عوامل مهمة وكيفية تنظيم العلاقة بين صانعي القرار السياسي والجهات المنفذة (تحديد الأهداف بوضوح ومراقبة شديدة وفرص للتوجيه ...إلخ) [(1068)]. وتتضمن الدراسات عن مفهوم الشبكة صورة لمدير الشبكة. وهو وكيل أو أكثر يؤدي وينفذ نشاط التنسيق المطلوب لضمان وجود التفاعل واتخاذ القرار بشكل مشترك بين الوكلاء، الأمر الذي يعد مهمًا لتحقيق النتائج في عالم يعتمد بعضه على بعض. وبشكل أوضح، فإن شخصية مدير الشبكة ليست شخصية فوق البشر في عالم أفقي. وتنظر معظم الدراسات إلى إدارة الشبكات بوصفها وظيفة أو مجموعة من النشاطات يمكن أن يؤديها أكثر من وكيل واحد. وقد يكون موضوع من يدير التفاعلات بين الوكلاء في الشبكة مثيرًا للجدل والنزاع. فمن الضروري أن ننظر إلى صورة مدير الشبكة والاستراتيجيات التي توضحها الدراسات لنحصل على فهم أوضح لمفهوم مدير الشبكة وإدارة الشبكة.

1- المدير العام بوصفه مديرَ شبكة

تتفق معظم الدراسات والبحوث عن الشبكات وإدارة المؤسسات البينية أن دور المدير العام يختلف اختلافًا واضحًا عن الدور الذي تعرضه الكتب الدراسية. ففي عام 1978، وصف هانف (Hanf) في أحد كتبه المشهورة عن الشبكات وصنع السياسات بين المؤسسات، إدارة الشبكات بأنها تنسيق بين المؤسسات. وهذا في رأيه يعني «التدخل في النظام القائم من العلاقات البينية لفردنة التفاعلات الملائمة لحشد تأثير منسق يتفق مع الاعتمادات البينية الموضوعية للموقف المشكل» [(1069)]. وإذا ألقينا نظرة على الدراسات والبحوث اللاحقة لنشر كتاب هانف وشارف [(1070)] سنجد الخصائص نفسها تقريبًا مطبّقة على دور مدير الشبكة [(1071)]:

• **السلطة والسيادة:** يعمل مدير الشبكة بسلطة مقسمة، وليس له سلطة واحدة يصنع فيها القرارات الاستراتيجية لأنه يعتمد في مبادراته على موارد جهات أخرى، وليس له سلطة في الأغلب أو له سلطة محددة على المؤسسات الأخرى [(1072)]. إن المدير العام هو مدير شبكة لا يملك الموقع والسلطة لاتخاذ قرارات من

جانب واحد. فهو يعيش في عالم بسلطة مجزأة ينبغي له فيها تحقيق عملٍ منسق. وهذا لا يعني عدم وجود فروق في السلطة والسيادة أو أن السلطة ليست ضرورية كما يقول بعض النقاد. فمن منظور الشبكة أو العلاقات بين المؤسسات، تعتمد سلطة المدير على موارده المتاحة وكيفية اعتماده على موارد مؤسسات أخرى [(1073)]. وكلما زاد الاعتماد المتبادل بين المديرين والمؤسسات على موارد بعضهم بعضًا، زاد التكافؤ في توزيع السلطة في الشبكة. وحتى المدير القوي تبقى سلطته محدودة لأنه لا يملك سلطة مباشرة على كيفية استعمال المديرين الآخرين لمواردهم.

- **بنية الهدف:** ليس هناك أهداف واضحة موحدة توجه النشاط لأن المديرين المشاركين لهم أهداف مختلفة. كما أن الأهداف تظهر أيضًا في خلال عملية التعاون [(1074)]. وهذا يجعل جزءًا كبيرًا من عمليات التعاون واتخاذ القرار في الشبكات يسعى إلى هدف بدلًا من سعيه إلى وضع مسار لتحديد الأهداف. كما أنه يجعل بنية الهدف للتعاون بين المؤسسات وعملية اتخاذ القرارات أشبه ما تكون بصفقة يجد فيها المديرون عناصر جيدة تلائم مصالحهم وقدراتهم بدلًا من كونها هدفًا موحدًا عامًا [(1075)].
- **دور الإدارة:** من الواضح أن دور الإدارة يختلف كثيرًا عن الدور الذي تصوره الكتب الدراسية المعتمدة التي تصف دور الإدارة بأنه مراقب للنظام [(1076)]. ومن منظور شبكي بين المؤسسات، فإن دور المدير هو مدير عملية أو ميسِّر لها، لأن إدارة الشبكات في جوهرها نشاط بين المؤسسات [(1077)].
- **نشاط الإدارة:** يوصف نشاط المدير في الدراسات التقليدية حول الإدارة بأنها توفق بين ثلاث مهمات رئيسة: تحديد الأهداف (التخطيط)، وهيكلية المؤسسة وتصميمها (التنظيم)، والتنفيذ (القيادة) [(1078)]. إن إدارة الشبكات قليلة الشبه بهذا النشاط الذي يبدأ من القمة لينتهي بالقاعدة استنادًا إلى سلطة واضحة وتحديد للأهداف. ويركز نشاط الإدارة على التوفيق بين مديرين مختلفين وعلى تعديل الأهداف والمفاهيم وبناء ترتيبات تنظيمية لتعزيز التفاعلات وادامتها. وإذا كنا سنحدد ثلاث مراحل معادلة للتخطيط، والتنظيم، والقيادة، فإنها ستكون تحديد الأهداف وتنسيق المفاهيم، وإجراء ترتيبات تنظيمية، والتنسيق.

2- استراتيجيات إدارة الشبكات

لقد ذكر في الدراسات والبحوث عدد كبير من استراتيجيات إدارة الشبكات، وليس لدينا متسع هنا لوصفها جميعًا أو حتى بعضًا منها [(1079)]. فمن الواضح أنه إذا أراد مدير الشبكة أن يحقق نتائج جيدة ينبغي له حينئذٍ أن ينفذ عددًا من الاستراتيجيات [(1080)]، وعليه أيضًا أن يُفعّل الوكلاء والموارد، وأن ينسق بين آليات تحقيق الأهداف (التي تتضمن التأثير في مفاهيم وكلاء آخرين وفي أهدافهم). كما ينبغي له أيضًا أن يوجد أو يعزز ترتيبات تنظيمية لتسهيل التفاعلات بين الجهات المعنية وتمكينها. وأخيرًا عليه أن ينسق بين الأفعال الكثيرة والتفاعلات بين الوكلاء.

من جهة أخرى، فقد شاهدنا أن الشبكات تتكون من تفاعلات محسوسة بين الوكلاء في نطاق بنية الشبكة الذي يصنعه الوكلاء (بإراداتهم ووعيهم أحيانًا ونتيجة التفاعلات وأنماط السلوك السائدة أحيانًا أخرى). وهذا يعني أن استراتيجيات إدارة الشبكات قد تهدف لإحداث تغيرات في تفاعلات الوكلاء أو إحداث تغيرات على مستوى الشبكة [(1081)]. ويلخص الجدول (1-11) أهم استراتيجيات إدارة الشبكات من دون ادعاء الشمولية [(1082)]. إن الاستراتيجيات المذكورة في مجموعة واحدة لا يستبعد بالضرورة بعضها بعضًا. فقد يستطيع المرء، على سبيل المثال، أن يؤثر في مفاهيم الوكلاء بالبحث عن التنوع في الحلول.

من الضروري البدء باستراتيجيات تفعيل الوكلاء والموارد. وينبغي لمدير الشبكة أن يحدد الوكلاء الذين سيبدأ بهم وأن يوجد بيئة تجذبهم لاستثمار مواردهم [(1083)]. ويصف شارف هذه العملية بالتفعيل الانتقائي ويقول إن التحديد الصحيح للمشاركين الضروريين وعدم معارضة مشاركين آخرين ممن يملكون الموارد لإيقاف المبادرة أمر ضروري في صناعة السياسة بين المؤسسات [(1084)]. وأحيانًا يضطر المدير أن يستثني بعض الوكلاء لأن مشاركتهم غير مثمرة. وما إن تبدأ العملية يصبح من الضروري توضيح أهداف ومفاهيم المشاركين، واستثمار الوقت والمال في تطوير حلول تخلق فرصًا لمشاركة الوكلاء [(1085)]. ولكن إيجاد ترتيبات تنظيمية موقتة لتسهيل التفاعلات أمر مهم أيضًا. وبالطبع لا بُدّ من خفض تكلفة التفاعلات إلى الحد الأدنى قدر المستطاع. وأخيرًا وليس آخرًا، لا بد من إدارة التفاعلات نفسها في هذه اللعبة. ويمكن أن يتم ذلك عبر تعيين مدير عمليات يستثمر الوقت والطاقة في التنسيق بين أفعال واستراتيجيات الوكلاء في أثناء التفاعلات.

على مستوى الشبكة، يستطيع المدير أن يتدخل أيضًا. إن هذه الاستراتيجيات تتطلب وقتًا طويلًا، وهي عرضة أيضًا للنزاع والنقد بسبب المسائل المعيارية التي تظهر عادة في هذه العملية [(1086)]. وعلى الرغم من ذلك، يستطيع المرء أن يرى كثيرًا من هذه الاستراتيجيات عمليًا حيث يحاول الوكلاء المركزيون تحقيق نتائج مختلفة بتغيير قواعد التفاعلات، وتغيير مواقع الوكلاء، أو استعمال إحدى الاستراتيجيات الأخرى المذكورة في الجدول (1-11).

الجدول (1-11): استراتيجيات إدارة الشبكات: نظرة عامة

توجيه التفاعل	ترتيبات تنظيمية	استراتيجيات تحقيق الأهداف	تفعيل الوكلاء والموارد	

الوساطة، السمسرة، تعيين مدير عمليات، إزالة عوائق التعاون، إيجاد حوافز للتعاون	إيجاد ترتيبات تنظيمية جديدة موقتة (مجالس، مؤسسات، مشروعات ... إلخ)	السعي لانسجام الأهداف، إيجاد تنوع في الحلول، التأثير في المفاهيم، إدارة جمع المعلومات والبحث	التفعيل، حشد الموارد، الاستقرار ، استبعاد الوكلاء والموارد، إنشاء سلسلة جديدة من التفاعلات ، بناء الائتلافات	إدارة التفاعلات
تغيير أو وضع قواعد وتعليمات لفض النزاعات وتدفق المعلومات ، تغيير قواعد دفع الأجور	إيجاد أبنية دائمة للمؤسسات	إعادة هيكلة المفاهيم، تغيير قواعد القرارات في الشبكات، تغيير تدفق المعلومات بشكل دائم	تفعيل الشبكات، تغيير تركيبة الشبكات، تغيير مواقع الوكلاء	إدارة الشبكات

والأنظمة المهنية

3- آثار إدارة الشبكات

ما هي آثار استراتيجيات إدارة الشبكات على تقديم الخدمات ونتائج عملية اتخاذ القرارات أو حل المشكلات الصعبة؟ علمًا أنه من الصعب جدًا التوصل إلى نتائج عامة بشأن ضرورة وفاعلية إدارة الشبكات.

إن أول ملاحظة يمكن أن نبديها إزاء هذا الموضوع تتمثل في كون معظم الدراسات والبحوث حول الشبكات تدعي عدم وجود أي خيارات لحل المشكلات الاجتماعية ما عدا التوجيه باستخدام استراتيجيات شبيهة بالشبكة. إن التوجيه التقليدي من جانب واحد لا يفيد كثيرًا في حل المشكلات الشائكة التي يشترك فيها عدد كبير من الوكلاء ولا يوجد حولها معلومات مؤكدة ولا يوجد اتفاق على تعريفها ولا تحديد لأفضل الحلول لها [(1087)]. يحتاج المديرون العامون الذين يرغبون فعلًا في حل مشكلات المجتمع إلى معلومات وموارد الوكلاء الآخرين. وعلاوة على ذلك، فإن الاستراتيجيات البسيطة من «القمة - القاعدة» في التوجيه والتعاقد ترتكز على افتراض وجود هدف واضح أو منتج يمكن إدارته بطريقة «القمة - إلى القاعدة» في التوجيه والتعاقد. ولكن هذا الافتراض لا يتحقق دائمًا لذلك يضطر المديرون في كثير من الحالات إلى استخدام أنواع الاستراتيجيات كلها الشبيهة بالشبكات لتحقيق النتائج.

تظهر دراسات الشبكات وجود كثير من العقبات التي تحول دون تحقيق نتائج جيدة في عمليات اتخاذ القرارات المعقدة. وقد أجريت دراسات حالة كثيرة في عملية صناعة القرارات المعقدة في الشبكات، والصورة العامة التي نلاحظها من هذه البحوث هي أنه ليس من السهل تحقيق نتائج مرضية للأطراف المعنية وهناك إمكان لحدوث أخطاء كثيرة. وبشكل خاص يتطلب ربط استراتيجيات العديد من الوكلاء بعضها مع بعض والتوفيق بين الاختلافات في المفاهيم والأهداف جهدًا كبيرًا من المبادر والمدير. لذلك ينبغي لمدير الشبكة (أو أكثر من مدير شبكة واحدة) أن يقوم بدور فاعل لتحقيق نتائج مرضية [(1088)]. وقد تكون العقبات المؤسساتية أيضًا عنصرًا صعبًا يعوّق نجاح التفاعل [(1089)]. وتشير دراسات كثيرة إلى أن نقصًا في الاستراتيجيات الفعالة لدى إدارة الشبكات تسهم في إخفاق التفاعل [(1090)].

لقد أجرى أوتول (O’Toole) وماير (Meier) دراسة على عدد كبير من مديري مدارس في تكساس في مقاطعات تعليمية مختلفة. سئل المديرون عن مدى تفاعلهم مع جهات مسؤولة في بيئاتهم (مجالس المدارس، قادة أعمال محليين، مديرو مدارس أخرى ومديرية التربية الحكومية في الولاية). لقد استخدمت هذه العناصر بهذا الترتيب لقياس إدارة الشبكات، وقد ربطت بمؤشرات النجاح والإخفاق في

الشبكات التعليمية المختلفة في المقاطعات [1091]. ووجد الباحثان أن الشبكة الإدارية مرتبطة ارتباطًا إيجابيًا بالأهداف الأساسية (استخدم الباحثان علامات اختبار معيارية لقياس الفاعلية)، ولكنها أيضًا مرتبطة بمؤشرات أخرى للأداء التنظيمي. ومع أن الباحثين لم يدرسا استراتيجيات إدارية محددة (كالتي ذكرت في الجدول (11-1))، ولم يستطيعا تقويم أثر بعض أنواع الاستراتيجيات، فإن نتائج البحث قيمة جدًا.

خلاصة القول إن البحوث العملية التي أجريت حتى الآن تشير إلى أن إدارة الشبكات غير مهمة، ولكن لا بد من إجراء بحوث أخرى في هذا المجال. فهناك حاجة ملحّة إلى إجراء بحوث لتحديد الاستراتيجيات الأكثر فاعلية وعملية اختيار مديري الشبكات لاستراتيجيات الإدارة.

خامسًا: تقويم النتائج: قضية إشكالية

من الأسئلة المهمة من منظور الشبكات والعلاقات بين المؤسسات في ما يتعلق بالإدارة العامة هو كيفية تقويم نتائج عمليات المشاركين. تبدأ معظم أشكال التقويم التقليدي بهدف مركزي وتحاول تقويم الطريقة التي يتحقق فيها هذا الهدف. لكن هذه الطريقة تثير إشكالات كثيرة من منظور الشبكة.

1- مشكلات أشكال التقويم التقليدية

تعاني طريقة التقويم التقليدية مشكلات كتب عنها كثيرون، فمن الصعب أحيانًا أن نحدد أهداف برنامج للسياسة أو مبادرة إحدى السياسات لأن هذه الأهداف تكون غامضة أو لم تتم صياغتها بوضوح أو أنها تتغير عبر الزمن. لقد عالجت الدراسات والبحوث هذه المشكلات بتتبع كيفية تطور الأهداف [1092].

لكن ليست هذه هي المشكلة الأساسية من منظور الشبكات. تكمن المشكلة الرئيسة إذا نظرنا إليها من هذا المنظور في وجود عدد كبير من المسؤولين أو المشاركين بمفاهيم وأهداف واستراتيجيات مختلفة. لذلك من الصعب على الباحث أن يحدد بأي هدف يبدأ عملية التقويم، وبخاصة إذا كان هناك أكثر من جهة واحدة للتدقيق العام. وحتى لو كان هناك وكيل عام واحد، فهل تكون أهدافه المعايير الوحيدة لعملية التقويم. وإذا ما نظرنا إلى التفاعلات في صناعة السياسة والإدارة من منظور يتعدد فيه المشاركون، يبدو حينئذٍ أنه من المعقول أن ننظر إلى التقويم من منظور يتعدد فيه المشاركون أيضًا. وليس من المحتمل أن يكون للمشاركين هدف موحد في بداية تفاعلات السياسة التي تشكل محور التقويم.

لكن هناك مشكلات أخرى أيضًا. فمن منظور الشبكات والعلاقات بين المؤسسات، فإن التفاعلات معقدة والمعرفة موزعة بين جهات مختلفة. وهذا يعني ضرورة التطوير والعثور على معلومات تسهم في التعامل مع مشكلات المجتمع بشكل مرضٍ (وتوفير حلول جيدة) في أثناء عملية التفاعل. وإذا غير المشاركون في العمليّة مفاهيمهم أو أهدافهم نتيجة توافر المزيد من المعلومات في أثناء العملية فقد يكون ذلك مؤشرًا على التعلم الذي يعد جانبًا مهمًا من

جوانب التفاعل بين المؤسسات [1093] ولا يمكن أن تؤخذ آثار التعلم هذه في الحسبان إذا أجري التقويم وفقًا لهدف محدد مسبقًا فحسب.
أخيرًا، وبالتأكيد ليس آخرًا، هناك مشكلة الإقصاء. فإذا كانت السياسة تصنع في شبكات من المسؤولين هناك خطر حدوث انغلاق وفكر جماعي لا يشجع على الإبداع. ومن الممكن أن يتفق المشاركون على مجموعة من الأهداف التي تضع عبء التكاليف خارج الشبكة على المسؤولين غير الممثلين. وينبغي لمعايير تقويم النتائج في الشبكات أن تأخذ هذا الخطر في الحسبان. لقد عالجت بعض الدراسات والبحوث بعض هذه المشكلات بالتفصيل، ولكن هناك مشكلات أخرى مهملة، أو لم تعالج بدرجة كافية. وليس من الغريب إذًا أن تسعى البحوث والدراسات إلى إيجاد طرائق جديدة لتقويم نتائج السياسة.

2- نحو تقويم عبر فاعلين متعددين

لقد توصل بعض الدراسات والبحوث في ميدان الشبكات وتقويم النتائج إلى اقتراح حل يتمثل في قياس عبر فاعلين متعددين. وهذا يعني ضرورة إجراء التقويم بطريقة تقويم الفوائد المتعددة للفاعلين المختلفين (بيان الموازنة) أو بتقويم مدى رضاهم في ما بعد (هذا هو الوجه الآخر للعملة، أو شي مشابه لتحقيق فوائد مشتركة [1094]. وهذا يقدم إجابة لعمليات التعلم ووجود فاعلين متعددين. ولذلك فإن مخرج النتائج يكون جيدًا إذا كان مرضيًا لعدد من الفاعلين في الشبكة. وهذا لا يأخذ في الاعتبار رغبات الفاعلين وأهدافهم فحسب، بل يقيس ما إذا كان تحقيق الأهداف يستحق الوقت والجهد الذي بذل في هذه العملية [1095].
هناك خطر محتمل يتمثل في اقتراح الفاعلين عمليات ترشيد لإخفاء عدم رضاهم عن النتائج. ويكمن الحل في إلقاء نظرة أشمل على النتائج الممكنة ومحاولة ربطها بمصالح الفاعلين. وبهذه الطريقة، يستطيع المقيم إصدار قائمة قصيرة أو قائمة رصد للآثار وعلاقاتها بمصالح الفاعلين أو أهدافهم أو مفاهيمهم. ولكن خطوة التقويم هذه لا تخلو من المشكلات لأن على الباحث أن يحدد الآثار التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار وكيف ينبغي تقويمها. وبهذا المعنى، يصبح التقويم عملية نقاش مستمرة بين المقوِّم والمقوَّم. وهذا توجه ينسجم مع مناقشة انعكاسات الإطار [1096] والتقويم الذي يرتكز على الفائدة [1097]، واشتراك ذوي المصالح في عمليات التقويم. وهذه الفكرة لتقويم المصالح أو تلبية رغبات المشاركين تلبي الحاجة إلى أخذ عمليات التعلم وتغيير الأهداف في الحسبان، وكذلك الحاجة إلى تقويم النتائج في سياق تعدد الفاعلين. لكنها لا توفر حلًا لمشكلة الإقصاء. ولمعالجة هذه المشكلة ينبغي للتقويم أن يعير انتباهًا لطريقة إجراء العملية. وبعبارة أخرى، من المهم أن تمنح الأطراف الثلاثة إمكان الوصول إلى عملية اتخاذ القرار وأن يعرفوا أن للعمليات شرعية وأنها تحقق معايير الدقة الإجرائية والقضائية. لذلك، فإن معايير هذه العملية تشكل معايير إضافية مهمة للحكم على نتائج العمليات في الشبكة والعلاقات بين المؤسسات. ويتضمن ذلك تعزيزًا لموقف الفاعلين ذوي التمثيل الضعيف [1098]. وإذا كانت عملية اتخاذ القرار

مفتوحة للفاعلين المهتمين أو لمن لديهم اهتمام في القضية، وإذا كان المشاركون راضين، فإن هذا يؤدي إلى أحوال مرغوبة لضمان كون النتائج جيدة ومقبولة اجتماعيًا.
يجدر بنا، بهذا المعنى، أن نلاحظ أن معايير التقويم من منظور الشبكة تعير اهتمامًا كبيرًا إلى عملية تطوير نتائج مقبولة على حساب الأهداف المحددة سابقًا لفاعل واحد. ولا ينجو هذا الموقف أيضًا من النقد لأنه يضع أهدافًا ومواقع الفاعلين من القطاع العام في موقف أقل أهمية ومركزية، كما أنه يميل إلى النظر إلى مصلحة عامة بوصفها شيئًا حُدِّدَ في خلال العملية وبعد مواجهة حلول المشكلة والمعلومات، بدلًا من النظر إليها بوصفها شيئًا يمكن تشكيله بطريقة واضحة في البداية. وينبغي للتعلم وإيجاد تنوع في المعلومات والحلول وتعزيز التفاعل وحل المشكلات المشترك أن تساهم كلها في إيجاد حلول مرضية يدعمها الفاعلون الذين يمتلكون الموارد التي لا يستغنى عنها لتحقيق حلول لحل المشكلات في المجتمع [(1099)].

سادسًا: ملاحظات ناقدة لمنظور الشبكة

تَعرّض منظور الشبكات والعلاقات بين المؤسسات إلى انتقادات متعددة. بشكل عام، فإن أهم الانتقادات لنظرية الشبكة ما يأتي [(1100)]:

- عدم وجود خلفية نظرية ومفاهيم واضحة [(1101)].
- عدم وضوح معايير التقويم.
- إهمال دور السلطة [(1102)].
- عدم توافر القوة التفسيرية [(1103)].
- اعتراضات معيارية على الشبكات ودور المشاركين من القطاع العام في هذه النظرية.

1- تلخيص الشبهات: بعض «الانتقادات التقليدية»

يبدو أن الانتقاد الأول غير صحيح. لقد أوضحنا أن نظرية الشبكات والعلاقات بين المؤسسات تعود في جذورها إلى الإدارة العامة، وبالتأكيد فهي تشتمل مفاهيم نظرية كافية وتوضيحات جادة. إن كون مفهوم الشبكة يُستخدم بطرائق متعددة لا يُغير هذه النتيجة. وليس هناك إجماع بين الباحثين والدارسين لهذا الموضوع، لكنهم يعرضون آراء مختلفة من حيث نطاقها وحدتها. وفي ما يخص نقد معايير التقويم: إن قدرًا كافيًا من الاهتمام يعطى لمسائل التقويم في نظرية الشبكات والعلاقات بين المؤسسات (وهو ليس أقل من نظرائه في الدراسات الأخرى)، وقد لاحظنا وجود أفكار مثيرة للتفكير في شأن طرائق أخرى لتقويم النتائج.
ما ذكرناه هنا ينطبق على الانتقاد الثالث أيضًا. إن معظم الدراسات والبحوث في شأن نظرية الشبكات والعلاقات بين المؤسسات ترتكز على فكرة الاعتمادية في

الموارد، وتتضمن أيضًا فكرة علاقات السلطة غير المتسقة. لذلك فالسلطة ترتبط بعدم الاتساق في الموارد وأهميتها. لذلك، فهي ترتكز على الأعمال السابقة للمنظرين للعلاقات بين المؤسسات [(1104)]. ويكمن السبب وراء هذا الانتقاد في مسألة الذوق والخلفية المعرفية. إن معظم المنظرين في نظرية الشبكات والعلاقات بين المؤسسات هم من الأكاديميين في الإدارة العامة أو إدارة الأعمال، لكن معظم النقاد من ميدان العلوم السياسية. فبينما تحتل السلطة، في العلوم السياسية، موقعًا مركزيًا في كل تفسير، فإن الأمر ليس كذلك في الإدارة العامة. وعلى الرغم من أنها لا تحتل مكانة مركزية في نظرية الشبكات، فإن الاهتمام ينصب على فكرة السلطة. وبالقدر الذي تحظى به القواعد باهتمام الدراسات في نظرية الشبكة (وبخاصة القواعد التي شكلها المشاركون في تفاعلات سابقة)، فإن الجانب الخفي من السلطة (التحيز بسبب القواعد التي تشكل معنى وشبكات مغلقة للغرباء) يؤخذ في الاعتبار أيضًا. لكن نظرية الشبكات ترى تفسيرات مهمة غير الاختلافات في السلطة التي تؤدي إلى الجمود في عمليات السياسة كمثل الاختلافات في المفاهيم، النقص في التفاعل والترتيبات التنظيمية بين المشاركين، والعقبات المؤسساتية (مثل القواعد المتضاربة في شبكات مختلفة). وبشكل عام، فإن الانتقادات الثلاثة الأولى ليست مهمة ويبدو أنها تشكل منفرات بسيطة لمن يريد الانضمام إلى نظرية الإدارة العامة.

2- انتقادات أخرى: القوة التفسيرية والاهتمام بالبعد السياسي والمسائل المعيارية

إن الانتقادات التي أثيرت في شأن القوة التفسيرية للنظرية والجوانب المعيارية أكثر إثارة من الانتقادات السابقة. أولًا: لأنها تتضمن انتقادات متنوعة، ولأنها تخص عددًا أكبر من أنواع الدراسات والبحوث في الموضوع مما هو عليه الحال في الانتقادات الأخرى: لكن هناك انتقادات تبدو أكثر أهمية من التي ذكرت سابقًا.

يُشكل النقد الموجه لنظريات الشبكات والعلاقات بين المؤسسات مناقشة تدور حول مستويين في آن واحد. فهي نقاش في ما إذا كانت الدراسات توفر أي تفسير على الإطلاق، وفي الوقت نفسه هي نقاش في نوع التفسيرات التي يمكن أن تقدم. انتقد داودنغ [(1105)] نظرية الشبكات (وبخاصة الكتابات البريطانية في شأن مجتمعات السياسة) لأن معظم التفسيرات كانت على مستوى المشارك الوكيل ولم تكن على مستوى الشبكة نفسها. وبهذا المعنى، فإن هذه النظريات لا تختلف كثيرًا عن غيرها من النظريات [(1106)]. ويصدق هذا الانتقاد على جزء جوهري من الدراسات والبحوث. ولم تحظ الخصائص الهيكلية للشبكات إلا باهتمام ضئيل من البحث في الشبكات حتى الآن. ويمكن دراسة هذه الخصائص بطرائق أكثر من مجرد استعمال تحليل الشبكة - مثل المطابقة الكمية لأنماط التفاعلات - كما يدعي داودنغ. إن مطابقة التفاعلات لا يوفر للمحلل أكثر من (ولا أقل من) صورة

ثابتة لنمط التفاعلات بين الفاعلين في لحظة معينة. ومن الممكن أيضًا، توجيه البحث نحو القواعد التي شكلها الفاعلون في تفاعلات سابقة وإلى آثار تلك القواعد التي شكلها الفاعلون في تفاعلات على القضايا المختلفة. ولكن المطابقة يمكن أن توجه لمفاهيم الفاعلين، على سبيل المثال. ومع أن نظرية الشبكات أكثر من مجرد كونها استعارة بلاغية [(1107)] تبقى حقيقة الحاجة إلى مزيد من العناية بالخصائص الهيكلية للشبكات نقطة مبررة في النقد.

ينطبق الأمر ذاته على القضايا المعيارية، وبخاصة مشكلة المساءلة في الشبكات والعلاقة بين الأشكال الأفقية للحوكمة والمؤسسات الديمقراطية القائمة التي تركز على الأشكال العمودية للمساءلة. وقد يتناقض هذا أحيانًا مع حقيقة أشكال الحوكمة الأفقية المعيارية والتجريبية [(1108)].

ويمكن ملاحظة هذا التوتر أيضًا في تجارب جديدة في كثير من دول أوروبا الغربية لإشراك الناس في عمليات معقدة من التفاعل في الشبكات. إن الأشكال الجديدة للحوكمة التي ترتكز على أفكار الديمقراطية التشاركية لا تنسجم كثيرًا مع المؤسسات السياسية التقليدية [(1109)].

يتسم كثير من البحوث والدراسات حول الشبكات والتنسيق بين المؤسسات بطابع إداري قوي. وليس ثمة خطأ في ذلك على الرغم من أنها لا تأبه كثيرًا بقضية المساءلة. وفي المناسبات التي ينصب الاهتمام فيها على المساءلة، فإنها تعني ضرورة انفتاح الشبكات على مشاركين آخرين حتى تضمن معايير العملية إعطاء قيمة جيدة للقيم (انظر الفصل السابق). لكن المشكلة هي أن على الرغم من أن هذا الحل يُحسّن شفافية الخيارات المطروحة، فإنه لا يزيل التوتر بين السياسيين المنتخبين والأشكال الأفقية للحوكمة. ويبدو أنها مشكلة أبدية وفقًا للدراسات في شأن المثلثات الحديدية والسلطة قبل خمسين سنة. لذلك ينبغي للدراسات في الشبكات أن تدفع البحث باتجاه اختبار كيفية إعادة تصميم العلاقات بين الديمقراطية والأشكال الأفقية المعقدة لاتخاذ القرارات باستخدام التصميم المؤسساتي. وهذه مسألة جدلية كما أثبت النقد الذي وجه لنظريات الشبكات في هذه النقطة [(1110)]. لكن مشكلة عمليات التفاعل الأفقي المعقد التي يمكن ملاحظتها عمليًا والتي لا تطابق القواعد المعيارية وتوقعات المواطنين والسياسيين وغيرهم تبقى ملحة. ومن منظور نظرية الشبكات، يمكن معالجة موضوع المساءلة منطقيًا وبطريقة إبداعية بربطه بأفكار تعزز الانفتاح والاهتمام بالقيم وبالنظر إلى إيجاد محاولات لإعادة تصميم المساءلة السياسة وغيرها. وهذا مجال من المجالات التي تشكل تحديًا للبحث في نظرية الشبكات في السنوات المقبلة.

3- موضوعات للبحث في المستقبل

نخلص إلى القول إن منظور الشبكة يوفر منظورًا نظريًا واعدًا للبحث. لقد أوجد كثيرًا من المواد التجريبية في شأن التعقيد في صناعة السياسة وعمليات التنفيذ،

والحاجة إلى أشكال أفقية وغير تقليدية من الإدارة ووجهات نظر في شأن الانغلاق النسبي للشبكات.

هناك حاجة إلى مزيد من التطور، وبخاصة في كيفية تحليل الخصائص الهيكلية للشبكات وربطها بالتفاعلات في شأن مبادرات السياسة التي تحدث في الشبكات. وعلاوة على ذلك، هناك حاجة إلى مزيد من البحث لكون كثير من مبادرات السياسة تتطلب اشتراك شبكات مختلفة حيث تتضارب فيها الخصائص المؤسساتية. أخيرًا، وبالتأكيد ليس آخرًا، لا بد من مزيد من الاهتمام بالعلاقة بين أشكال الإدارة الأفقية ومساءلة المحاسبة في الشبكات. والسؤال الذي يحتاج إلى إجابة عنه هنا من نظرية الشبكات في المستقبل القريب هو: كيف يمكن ترتيب المساءلة أو إعادة ترتيبها، بحيث تعالج مشكلة عالم الشبكات المعقد العملي حيث توزع فيه الموارد ويستطيع فيه الفاعلون إيقاف قرارات، ولا يمكن فيه حل مشكلات المجتمع إلا بإشراك عدد كبير من الفاعلين؟ وهناك سؤال أخير يرتبط بهذا السؤال وهو: كيف يمكن إشراك المواطنين في عمليات اتخاذ القرارات وكيف يمكن ربطهم بالمؤسسات «التقليدية» للديمقراطية البرلمانية؟

المراجع

Agranoff, R. I. *Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. Albany, New York: State University of New York Press, 1986.

__________. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations*. Arlington: IBM Endowment for The Business of Government, 2003.

__________ and M. McGuire. «Big Questions in Public Network Management Research.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 11 (2001), pp. 295-326.

__________ and __________. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

Aiken, M. and J. Hage. «Organizational Interdependence and Intra-organizational Structure.» *American Sociological Review*. vol. 33, no. 6 (1968), pp. 912-930.

Aldrich, H. A. *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, 1979.

Allison, G. T. *Essence of Decision*. Boston: Little Brown, 1971.

Alter, C. and J. Hage. *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage, 1993.

Blom-Hansen, J. «A New Institutional Perspective on Policy Networks.» *Public Administration*. vol. 75 (1997), pp. 669-693.

Börzel, T. A. «Organising Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks.» *Public Administration*. vol. 76 (1998), pp. 253-273.

Brans, M. «Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe.» *Journal of Theoretical Politics*. vol. 9, no. 3 (1997), pp. 389-415.

Bryson, J. M. and B. Crosby. *Leadership for the Common Good; Tackling Public Problems in a Shared Power World*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Castells, M. *The Power and Identity*. Cambridge: Blackwell, 1997.

__________. *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell, 2000 [1996].

Crozier, M. and E. Friedberg. *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

Dahl, R. A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

Dery, D. *Problem Definition in Policy Analsysis*. Kansas: University Press of Kansas, 1984.

Dowding, K. «Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach.» *Political Studies*. vol. 43 (1995), pp. 136-158.

Edelenbos, J. and R. A. H. Monninkhof (eds.). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma, 2001.

Emerson, R. M. «Power-dependence Relations.» *American Sociological Review*. vol. 27 (1962), pp. 31-40.

.Faulkner, D. *International Strategic Alliances*. London: Mc Graw Hill, 1995

Fischer, F. and J. Forester (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke Durham, NC: University Press, .1993

.Friend, J. K., J. M. Power and C. J. L. Yewlett. *Public Planning: The Intercorporate Dimension*. London: Tavistock, 1974

.Gage, R. W. and M. P. Mandell (eds.). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger, 1990

Graeber, G. *The Embedded Firm: Understanding Networks: Actors, Resources and Processes in Interfirm Cooperation*. London: .Routledge, 1993

Hanf, K. and F. W. Scharpf (eds.). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. [n.p]: [n.pb], .1978

.and TH. A. J. Toonen (eds.). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Nijhoff, 1985 ________

Hjern, B. and D. O. Porter. «Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis.» *Organizational Studies*. vol. 3 .(1981), pp. 211-237

Hindmoor, A. «The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory.» *Public Administration*. vol. 76 .(1998), pp. 25-43

Hufen, J. A. M. and A. B. Ringeling. *Beleidsnetwerken; Overheids-semiover heids- en particulire organisaties in wisselwerking*. .Vuga: ‘s-Gravenhage, 1990

.Hunt, J. W. *The Restless Organization*. Sydney: Wiley, 1972

.Huxham, C. «The Challenge of Collaborative Government.» *Public Management Review*. vol. 2 (2000).pp. 337-357

and S. Vangen. «What Makes Partnerships Work?,» in: S. Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory* ________

.*and Practice in International Perspective* (London: Routledge, 2000)

Kaufmann, F. X., G. Majone and V. Ostrom (eds.). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld* .*Interdisciplinary Project*. Berlin: Walter de Gruyter, 1986

Kickert, W. J. M., E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: .Sage, 1997

.Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston and Toronto, 1984

Klijn, E. H. «Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: The Approach to Post-war Housing Districts in Two .Cities.» *Administration and Society*. vol. 33, no. 3 (2001), pp. 133-164

and G. R Teisman, «Strategies and Games in Networks,» in: W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. ________

.Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (London: Sage, 1997)

and J. F. M. Koppenjan. «Public Management and Policy Networks; Foundations of a Network Approach to ________

.Governance.» *Public Management*. vol. 2, no. 2 (2000), pp. 135-158

and ________. «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or ________

.Playmakers.» *Public Administration*. vol. 78, no. 2 (2000), pp. 365-387

Koppenjan, J. F. M. and E. H. Klijn. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision* .*Making*. London: Routledge, 2004

.A. B. Ringeling and R. H. A. te Velde (eds.). *Beleidsvorming in Nederland*. Vuga: ‘s-Gravenhage, 1987 ,________

Laumann, E. O. and D. Knoke. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Wisconsin: University of .Wisconsin Press, 1987

Levine, S. and P. E. White. «Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships.» .*Administrative Science Quarterly*. vol. 5 (1961), pp. 583-601

Lindblom, C. E. and D. K. Cohen. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University .Press, 1979

Litwak, E. and L. F. Hylton. «Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Co-ordinating Agencies.» *Administrative Science* .*Quarterly*. vol. 6, no. 4 (1962), pp. 395-420

Lowndes, V. and C. Skelcher. «The Dynamics of Multi-organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of .Governance.» *Public Administration*. vol. 76, no. 2 (1998), pp. 313-334

.Lynn, L. E. *Managing the Public’s Business, The Job of the Government Executive*. New York: Basic Books, 1981

.McLaverty, P. (ed.). *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Aldershot: Ashgate, 2002

Mandell, M. P. (ed.). *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. .Westport, CT: Quorum Books, 2001

Marin, B. and R. Mayntz (eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO: Westview .Press, 1991

.Marsh, D. (ed.). *Comparing Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1998

________. and R. A. W. Rhodes (eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Meier, K. J. and L. J. O'Toole Jr. «Managerial Strategies and Behaviour in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education.» *Journal of Public Administration and Theory*. vol. 11, no. 3 (2001), pp. 271-293.

Milward, H. B. and G. L. Wamsley. «Policy Subsystems, Networks and the Tools of Public Management,» in: K. Hanf and TH. A. J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems* (Dordrecht: Nijhoff, 1985), pp. 105-130.

________ and K. G. Provan. «Governing the Hollow State.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 10, no. 2 (2000), pp. 359-379.

Newman, J. «New Labour and the Politics of Governance,» in: A. Salminen et al., *Governance in Networks* (Amsterdam: IOS Press, 2003).

Nooteboom, B. *Management van Partnerships*. Schoonhoven: Academic Service, 1998.

Osborne, S. P. (ed.). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in Inter-national Perspective*. London: Routledge, 2000.

Ostrom, E. «A Method for Institutional Analysis,» in: F. X. Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project* (Berlin: Walter de Gruyter, 1986), pp. 459-479.

O'Toole, L. J. Jr. «Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks.» *Journal of Public Administration*. vol. 11, no. 4 (1988). 417-441.

Painter, C. and E. Clarence. «New Labour and Inter-Governmental Management.» *Public Management*. vol. 2 (2000).

Patton, M. *Utilization Focused Evaluation*. 3rd ed. London: Sage, 1997.

Pfeffer, J. *Power in Organizations*. Boston: Pitman, 1981.

Pollitt, C. «Joined-up Government: A Survey.» *Political Studies Review*. vol. 1 (2003), pp. 34-49.

________. *The Essential Manager*. Maidenhead: Open University Press, 2003.

________ and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Pressman, J. and A. Wildavsky. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973; 1983.

Putnam, R. D. «Tuning in, Tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America.» *Political Science and Politics*. vol. 12 (1995), pp. 664-683.

Rein, M. and D. A. Schön. «Reframing Policy Discourse,» in: F. Fischer and J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (Durham NC: Duke University Press, 1993).

Rhodes, R. A. W. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman, 1988.

________. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, 1997.

Robbins, S. P. *The Administrative Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1980.

Roe, E. M. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, London: Duke University Press, 1994.

Scharpf, F. W. «Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives,» in: K. Hanf and F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* ([n.p]: [n.pb], 1978), pp. 345-370.

________. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press, 1997.

________, B. Reissert, and F. Schnabel. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (Kronberg/Ts.: Scriptor, 1976.

Schon, D. A. and M. Rein. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basis Books, 1994.

Sociaal Cultureel Planbureau. *Sociaal Cultureel Rapport: Nederland in Europa*. Vuga: 's-Gravenhage, 2000.

Teisman, G. R. *Sturen via creatieve concurrentie*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, 1997.

Truman, D. *The Governmental Process*. New York: Knopf, 1964.

Van Bueren, E. M., E. H. Klijn, and J. F. Koppenjan. «Dealing with Wicked Problems in Networks: Analysing an Environmental Debate from a Network Perspective.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 13 (2003).

Weick, K. E. *The Social Psychology of Organizing*. 2nd ed. New York: [n.pb], 1979.

Zijderveld, A. C. *Institutionalisering: een studie over het methodologische dilemma der sociale wetenschappen*. Meppel: Boom, 1974.

(1020) مثلًا كتابات المنظرين في شأن العلاقة بين المؤسسات مثل:
S. Levine and P. E. White, «Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships,» Administrative Science Quarterly, vol. 5 (1961), pp. 583-601; E. Litwak and L. F. Hylton, «Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies,» Administrative Science Quarterly, vol. 6, no. 4 (1962), pp. 395-420; R. M. Emerson, «Power-dependence Relations,» American Sociological Review, vol. 27 (1962), pp. 31-40;

أو المناقشات في العلوم السياسية بين النخبوية والتعددية حيث استخدام مفهوم الشبكة، ينظر:
R. A. Dahl, Who Governs? Democracy and Power in an American City (New Haven: Yale University Press, 1961); D. Truman, The Governmental Process (New York: Knopf, 1964).

(1021) Sociaal Cultureel Planbureau, Sociaal Cultureel Rapport: Nederland in Europa (Vuga: ’s-Gravenhage, 2000).

(1022) ينظر استنتاجات بوتنام:
R. D. Putnam, «Tuning in, Tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America,» Political Science and Politics, vol. 12 (1995), pp. 664-683.

(1023) M. Castells, The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture (Cambridge: Blackwell, 2000 [1996]).

(1024) D. Faulkner, International Strategic Alliances (London: Mc Graw Hill, 1995); B. Nooteboom, Management van Partnerships (Schoonhoven: Academic Service, 1998).

(1025) G. Graeber, The Embedded Firm: Understanding Networks: Actors, Resources and Processes in Interfirm Cooperation (London: Routledge, 1993).

(1026) S. P. Osborne (ed.), Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (London: Routledge, 2000); C. Pollitt, The Essential Manager (Maidenhead: Open University Press, 2003).

(1027) توماس (Thomas) مقتبس في:
A. C. Zijderveld, Institutionalisering: een studie over het methodologische dilemma der sociale wetenschappen (Meppel: Boom, 1974).

(1028) ينظر:
Pollit, The Essential; J. Newman, «New Labour and the Politics of Governance,» in: A. Salminen et al., Governance in Networks (Amsterdam:

.IOS Press, 2003)

(1029) ينظر:

P. McLaverty (ed.), Public Participation and Innovations in Community .Governance (Aldershot: Ashgate, 2002)

(1030) B. Hjern and D. O. Porter, «Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis,» Organizational Studies, vol. 3 (1981), pp. .211-237

(1031) .Ibid

(1032) ينظر:

F. W. Scharpf, B. Reissert and F. Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (Kronberg/Ts.: Scriptor, 1976); R. I. Agranoff and M. McGuire, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments .(Washington, DC: Georgetown University Press, 2003)

(1033) L. E. Lynn, Managing the Public's Business, The Job of the Government Executive (New York: Basic Books, 1981); R. W. Gage and M. P. Mandell (eds.), Strategies for Managing Intergovernmental Policies and .Networks (New York: Praeger, 1990)

(1034) الكتاب الذي حرره:

K. Hanf and F. W. Scharpf (eds.), Interorganizational Policy Making: Limits .to Coordination and Central Control (London: Sage, 1978)

(1035) F. W. Scharpf, «Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives,» in: Hanf and Scharpf (eds.), Interorganizational Policy .Making, p. 346

(1036) .Ibid

(1037) لمثال ممتاز ينظر:

E. O. Laumann and D. Knoke, The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains (Wisconsin: University of Wisconsin Press, .1987)

(1038) ينظر:

H. B. Milward and G. L. Wamsley, «Policy Subsystems, Networks and the Tools of Public Management,» in: K. Hanf and TH. A. J. Toonen (eds.), Policy Implementation in Federal and Unitary Systems (Dordrecht: Nijhoff, 1985), pp. 105-130; R. A. W. Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain (London: Unwin Hyman, 1988); J. A. M. Hufen and A. B. Ringeling, Beleidsnetwerken; Overheids-semiover heids-en particulire organisaties in wisselwerking (Vuga: 's-Gravenhage,

1990); B. Marin and R. Mayntz (eds.), Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations (Boulder, CO: Westview Press, 1991); D. Marsh and R. A. W. Rhodes (eds.), Policy Networks in British Government (Oxford: Clarendon Press, 1992); D. Marsh (ed.), Comparing .Policy Networks in British Government (Oxford: Clarendon Press, 1998)

.Laumann and Knoke, The Organizational State (1039)

.Ibid., p. 375 (1040)

.Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall (1041)

.Marsh and Rhodes (eds.), Policy Networks (1042)

J. F. M. Koppenjan, A. B. Ringeling and R. H. A. te Velde (eds.), (1043) Beleidsvorming in Nederland (Vuga: 's-Gravenhage, 1987); Hufen and .Ringeling, Beleidsnetwerken

.Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall, p. 78 (1044)

(1045) ينظر:

V. Lowndes and C. Skelcher, «The Dynamics of Multi-organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance,» Public Administration, vol. 76, no. 2 (1998), pp. 313-334; C. Painter and E. Clarence, «New Labour and Inter-Governmental Management,» Public Management, vol. 2 (2000); E. H. Klijn, «Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: The Approach to Post-war Housing Districts in Two Cities,» Administration and Society, vol. 33, no. 3 (2001), pp. 133-.164

(1046) ينظر:

Milward and Wamsley, «Policy Subsystems»; Rhodes, Beyond Westminster .«and Whitehall; Klijn, «Rules

H. B. Milward and K. G. Provan, «Governing the Hollow State,» (1047) Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10, no. 2 (2000), pp. 359-379; M. P. Mandell (ed.), Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management (Westport, CT: Quorum Books, 2001); Agranoff and .McGuire, Collaborative

.«Milward and Provan, «Governing the Hollow (1048)

(1049) ينظر:

.?Dahl, Who governs

.«Klijn, «Rules (1050)

(1051) ينظر:

Laumann and Knoke, The Organizational State; Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall; Hufen and Ringeling, Beleidsnetwerken; .Marsh, Comparing

(1052) J. Blom-Hansen, «A New Institutional Perspective on Policy Networks,» Public Administration, vol. 75 (1997), pp. 669-693; Marsh, .«Comparing; Klijn, «Rules

(1053) .Agranoff and McGuire, Collaborative, p. 123

(1054) ينظر:

W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector (London: Sage, 1997); Lowndes and Skelcher, «The Dynamics of Multi-organisational Partnerships»; Milward and Provan, «Governing the Hollow»; Mandell .(ed.), Getting Results through Collaboration

(1055) ينظر:

R. A. W. Rhodes, Understanding Governance (Buckingham: Open .«University Press, 1997); Milward and Provan, «Governing the Hollow

(1056) C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A .Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000)

(1057) .Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks

(1058) H. A. Aldrich, Organizations and Environments (Englewood Cliffs, .1979); J. Pfeffer, Power in Organizations (Boston: Pitman, 1981)

(1059) G. T. Allison, Essence of Decision (Boston: Little Brown, 1971); J. W. Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies (Boston and .Toronto, 1984)

(1060) ينظر:

C. E. Lindblom and D. K. Cohen, Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving (New Haven: Yale University Press, 1979); D. Dery, Problem Definition in Policy Analysis (Kansas: University Press of .Kansas, 1984)

(1061) K. E. Weick, The Social Psychology of Organizing, 2nd ed. (New .York: [n.pb], 1979)

(1062) M. Rein and D. A. Schön, «Reframing Policy Discourse,» in: F. Fischer and J. Forester (eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis .and Planning (Durham, NC: Duke University Press, 1993)

(1063) Weick, The Social Psychology; Rein and Schön, «Reframing .«Policy

(1064) على الرغم من وجود عدد من هذه المفاهيم أقل من تلك المتعلقة بخصائص الوكيل أو المشارك، ينظر:

K. Dowding, «Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach,» Political Studies, vol. 43 (1995), pp. 136-158.

(1065) لمحاولة نوعية، ينظر:

M. Crozier and E. Friedberg, Actors and Systems: The Politics of Collective Action (Chicago: University of Chicago Press, 1980);

ولمحاولة فهم كمية، ينظر:

F. W. Scharpf, Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research (Boulder, CO: Westview Press, 1997),

الذي يحاول دمج نظرية اللعبة في التحليل.

(1066) ينظر:

Laumann and Knoke, The Organizational State.

(1067) للاطلاع على تحليل القواعد في نظرية اللعبة الرسمية، ينظر:

Scharpf, Games;

لإعادة بناء القواعد عبر الممارسة في الشبكات وتأثيرها، ينظر:

Klijn, «Rules».

(1068) هذه العبارة لا تصدق على دراسات الإدارة العامة التقليدية وكثير من الدراسات التطبيقية التي تتخذ الأهداف الأساسية للفاعلين الأساسيين نقطة لبداية التحليل فحسب، بل على النظريات الأحدث كأفكار الإدارة العامة الجديدة وكثير من نظريات التعاقد. ينظر:

J. Pressman and A. Wildavsky, Implementation (Berkeley: University of California Press, 1973; 1983).

(1069) Hanf and Scharpf, Interorganizational Policy Making, p. 12.

(1070) Ibid.

(1071) ينظر:

R. I. Agranoff, Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas (Albany, New York: State University of New York Press, 1986); R. I. Agranoff, Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations (Arlington: IBM Endowment for The Business of Government, 2003); Agranoff and McGuire, Collaborative; Mandell (ed.), Getting Results through Collaboration; Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks.

(1072) J. M. Bryson and B. Crosby, Leadership for the Common Good; Tackling Public Problems in a Shared Power World (San Francisco: Jossey-Bass, 1992).

(1073) ينظر:

Emerson, «Power-dependence»; Scharpf, «Interorganizational».

(1074) Agranoff, Intergovernmental Management; Gage and Mandell (eds.), Strategies for Managing.

(1075) E. H. Klijn and G. R. Teisman, «Strategies and Games in Networks,» in: Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks.

(1076) J. W. Hunt, The Restless Organization (Sydney: Wiley, 1972), p. 25; S. P. Robbins, The Administrative Process (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1980).

(1077) ينظر:

J. K. Friend, J. M. Power and C. J. L. Yewlett, Public Planning: The Intercorporate Dimension (London: Tavistock, 1974); Hanf and Scharpf, Interorganizational Policy Making; Lynn, Managing the Public's Business; Gage and Mandell (eds.), Strategies for Managing; Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks.

(1078) ينظر:

Robbins, The Administrative.

(1079) Gage and Mandell (eds.), Strategies for Managing; L. J. O'Toole Jr., «Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks,» Journal of Public Administration, vol. 11, no. 4 (1988), 417-441; R. I. Agranoff and M. McGuire, «Big Questions in Public Network Management Research,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 11 (2001), pp. 295-326.

(1080) ينظر:

Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks; Agranoff and McGuire, «Big Questions».

(1081) Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks.

(1082) ولمعرفة المزيد عن استراتيجيات إدارة الشبكات، ينظر:

Hanf and Scharpf, Interorganizational Policy Making; O'Toole, «Strategies for Intergovernmental Management»; Gage and Mandell (eds.), Strategies for Managing; Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks; Agranoff and McGuire, «Big Questions»; J. F. M. Koppenjan and E. H. Klijn, Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making (London: Routledge, 2004).

(1083) ينظر أيضًا:

Lynn, Managing the Public's Business.

(1084) .«Scharpf, «Interorganizational

(1085) .Koppenjan and Klijn, Managing Uncertainties in Networks

(1086) .Ibid

(1087) Hanf and Scharpf, Interorganizational Policy Making; Rhodes, .«Understanding; Agranoff and McGuire, «Big Questions

(1088) Gage and Mandell (eds.), Strategies for Managing; C. Alter and J. Hage, Organizations working together (Newbury Park: Sage, 1993); .Agranoff and McGuire, Collaborative

(1089) Klijn, «Rules»; Koppenjan and Klijn, Managing Uncertainties in .Networks

(1090) Hanf and Scharpf, Interorganizational Policy Making; Hufen and Ringeling, Beleidsnetwerken; Mandell (ed.), Getting Results through Collaboration; E. M. van Bueren, E. H. Klijn and J. F. Koppenjan, «Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective,» Journal of Public Administration Research .and Theory, vol. 13 (2003), pp. 193-212

(1091) K. J. Meier and L. J. O’Toole Jr., «Managerial Strategies and Behaviour in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education,» Journal of Public Administration and Theory, vol. 11, no. 3 .(2001), pp. 271-293

(1092) على سبيل المثال ينظر:

.M. Patton, Utilization Focused Evaluation, 3rd ed. (London: Sage, 1997)

(1093) Gage and Mandell (eds.), Strategies for Managing; Kickert, Klijn .and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks

(1094) ينظر:

C. Huxham and S. Vangen, «What Makes Partnerships Work?,» in: Osborne .(ed.), Public-Private Partnerships

(1095) .Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks

(1096) Fischer and Forester (eds.), The Argumentative Turn; D. A. Schon and M. Rein, Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies (New York: Basis Books, 1994); E. M. Roe, Narrative Policy Analysis: Theory and Practice (Durham, London: Duke University Press, .1994)

(1097) .Patton, Utilization Focused

(1098) ينظر:

C. Huxham, «The Challenge of Collaborative Government,» Public .Management Review, vol. 2 (2000), pp. 337-357

(1099) Agranoff, Leveraging; Koppenjan and Klijn, Managing Uncertainties in Networks.

(1100) E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan, «Public Management and Policy Networks; Foundations of a Network Approach to Governance,» Public Management, vol. 2, no. 2 (2000), pp. 135-158; E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan, «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers,» Public Administration, vol. 78, no. 2 (2000), pp. 365-387.

(1101) T. A. Borzel, «Organising Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks,» Public Administration, vol. 76 (1998), pp. 253-273; Dowding, «Model or Metaphor?».

(1102) M. Brans, «Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe,» Journal of Theoretical Politics, vol. 9, no. 3 (1997), pp. 389-415; Agranoff and McGuire, «Big Questions».

(1103) Dowding, «Model or Metaphor?»; Blom-Hansen, «A New Institutional Perspective»; Pollit, The Essential.

(1104) Levine and White, «Exchange as a Conceptual Framework»; Emerson, «Power-dependence»; Scharpf, «Interorganizational».

(1105) Dowding, «Model or Metaphor?».

(1106) Pollit, The Essential.

(1107) ينظر:

Klijn and Koppenjan, «Public Management»; Klijn and Koppenjan, «Politicians».

(1108) ينظر:

Koppenjan and Klijn, Managing Uncertainties in Networks.

(1109) J. Edelenbos and R. A. H. Monninkhof (eds.), Lokale interactieve beleidsvorming (Utrecht: Lemma, 2001); Klijn and Koppenjan, «Politicians»; McLaverty (ed.), Public Participation and Innovations.

(1110) ينظر:

Pollit, The Essential.

الفصل الثاني عشر: ماذا حصل للإدارة العامة؟ حوكمة، حوكمة في كل مكان ...... هـ. جورج فريدركسون

أولًا: مفهوم «الحوكمة»

منذ خمس عشرة سنة والحوكمة تشكل موضوعًا بارزًا في الإدارة الحكومية [(1111)]. يُعرّف لين (Lynn) وهاينريتش (Heinrich) وهيل (Hill) الحوكمة بأنها «أنظمة وقوانين وقرارات قضائية وممارسات إدارية تضبط وتقرر وتمكن من توفير الخدمات والأهداف التي يدعمها الجمهور»، لذلك فهي الموضوعات المهمة لعلماء الإدارة العامة [(1112)]. هذا البحث يراجع ويقوِّم تطور مفهوم الحوكمة في الإدارة الحكومية، استنادًا إلى نظرية الأنظمة في العلاقات الدولية.

يميل الاستخدام العلمي والمفهومي للحوكمة في الإدارة الحكومية نحو اتخاذ شكل أو أكثر من الأشكال الآتية: 1. مفهوم يشبه المفاهيم الثابتة في الإدارة الحكومية، ولكنه بلغة مختلفة.

2. دراسة التأثيرات السياقية التي تشكل ممارسات الإدارة الحكومية بدلًا من دراسة الإدارة الحكومية نفسها.

3. دراسة العلاقات بين السلطات الرسمية المختصة وتنفيذ الطرف الثالث للسياسة في الإدارة الحكومية.

4. دراسة تأثير سلطة الجهات غير الحكومية وغير القضائية الحكومية.

من بين هذه المناهج التي تعتبر الإدارة العامة هي الحوكمة - فإن الطريقة الثالثة والرابعة - الحوكمة هي الإدارة العامة للعلاقات بين الجهات القضائية وتنفيذ السياسة من الطرف الثالث، وحوكمة الهيئات غير الحكومية وغير القضائية العامة - هي التي تشكل أساس نظرية الحوكمة في الإدارة العامة.

لقد كان هارلان كليفلاند (Harlan Cleveland) أول من استعمل كلمة حوكمة بديلًا للإدارة العامة. وفي أواسط السبعينيات من القرن العشرين، سادت في كتابات كليفلاند وخطاباته المثيرة وبحوثه فكرة: «ما يريده الشعب هو تحجيم الحكومة وزيادة الحوكمة» [(1113)]. وكانت الحوكمة تعني له مجموعة المفاهيم الآتية: إن المؤسسات التي تنفذ الأعمال لن تعود متسلسلة هرميًا بحيث يقع معظم السيادة في قمة الهرم. إنما سوف يكون هناك أنظمة - شبكات متداخلة من التوتر الذي تكون فيه السلطة ضعيفة، والقوة موزعة ومراكز القرار متعددة. وستصبح «عملية اتخاذ القرار» عملية معقدة تتدخل فيها

أطراف عدة من داخل المؤسسة وخارجها، على الرغم من أن المؤسسة تعتقد أن اتخاذ القرار أو إعلانه في الأقل من مسؤوليتها. ولأن المؤسسات ستكون أفقية، فإن طريقة إدارتها ستصبح أكثر جماعية وتوافقية واستشارية. وكلما زاد حجم المشكلات التي تتطلب حلولًا زاد توزيع السلطة الحقيقية وزاد عدد الأشخاص الذين يستطيعون ممارستها إذا عملوا فيها [(1114)].

لاحظ كليفلاند، كغيره من الباحثين، عدم وضوح الفرق بين المؤسسات العامة والخاصة، وربط عدم الوضوح هذا مع مفهوم الحوكمة. وقد عُرّف مفهوم الحوكمة كما يأتي: «ستقوم سلالة جديدة من الرجال والنساء بقيادة هذه الأنظمة الأفقية العامة - الخاصة. وأنا أسميهم المديرين التنفيذيين العامين، وهم الذين يديرون المسؤوليات العامة سواء أكان ذلك في المؤسسات «العامة» أم في «الخاصة» [(1115)].

لقد فهم كليفلاند بوضوح التحديات التي تواجه المساءلة الفردية المرتبطة بالأنظمة الأفقية المتعددة المؤسسات. لمن يعمل هؤلاء المديرون التنفيذيون العامون ولمساءلة من يخضعون؟ تأمّل هذه الفكرة: «تقع الأخلاق العامة في قلوب وعقول المديرين التنفيذيين، الذين يعتبرون المحكمة التي تستأنف أمامها قرارتهم بديلًا من الناس بشكل عام» [(1116)]. لاحظ أنه لا يدعي أن المساءلة في النهاية تؤول إلى الناس أو إلى الموظفين المنتجين في الدائرة.

إن فكرة كليفلاند عن المساءلة أكبر من تلك. تتضمن المساءلة الخلقية للمديرين التنفيذيين في القطاع العام اعتبارات أساسية لمبادئ أربعة رئيسة: «معنى الرفاهية ومعنى المساواة ومعنى التحصيل ومعنى المشاركة» [(1117)].

ماذا ستكون نتائج هذا المفهوم الكبير للمساءلة الخلقية للمدير العام؟

في مجتمع يتميز بالحجم الكبير والتعقيد، فإن الأفراد الذي ينجزون الأشياء في الأنظمة المؤسساتية هم الذين سيشعرون بالحرية بشكل مبرر [(1118)].

يستطيع الأفراد رجالًا ونساءً أن يحافظوا ويديموا حرياتهم بتطوير مهاراتهم الإدارية والتزام المتطلبات الخلقية للقيادة التنفيذية. الحرية هي القوة على الاختيار، وسيتمكن المدير التنفيذي في المستقبل الاختيار بالشكل الأفضل - من سُيعيّن في المؤسسة، وماذا يريد أن يحقق للصالح العام. إن الذين يستمتعون بهذا الدور هم الذي سيشعرون بالحرية، ليس في الخفاء بل في وضح النهار [(1119)].

إن الحوكمة كلمة/مفهوم مهمة بسبب عدم التوافق بين الصلاحيات من جهة، والمشكلات الاجتماعية والتكنولوجية، والسياسية والاقتصادية من جهة أخرى. لقد أدرك كليفلاند ذلك أيضًا: «من أغرب المفارقات في عصرنا الحالي أنه عندما ينبغي لنا أن نبني شبكات من العلاقات الأكبر والأكثر تعقيدًا للتعامل بشكل شامل مع النتائج الإنسانية للعلم والتكنولوجيا، سوف نجد كثيرًا من الناس ممن يعتقدون أن المؤسسة الكبيرة أمر سيئ. أما أنا فأعتقد العكس تمامًا» [(1120)]. يعتقد كليفلاند أن المشكلات الكبيرة تتطلب استجابات كبيرة.

وستكون تلك الاستجابات من مؤسسات متعددة عامة وخاصة. ويقول كليفلاند إن هذه الاستجابات سيكون لها أكثر من قائد واحد.

وفي خلال ثلاثين عامًا من انطلاق مفهوم كليفلاند، من المبالغة أن ندعي أن الحوكمة أصبحت ما كان يسمى سابقًا الإدارة العامة. وهناك مجلة أكاديمية مشهورة في سنتها السادسة عشرة تحمل العنوان **الحوكمة: مجلة عالمية للسياسة والإدارة** (*Governance*: *An International Journal of Policy and Administration*). إن المتفحص لمحتواها يلاحظ أنه يتعلق بما كان سابقًا يسمى الإدارة العامة. أما أكثر المجلات انتشارًا وقراءة في أميركا والحكومات المحلية فهي مجلة **الحكم: مجلة الولايات والحكومات المحلية** (*Governing*: *The Magazine of States and Localities*)، وما زالت تُنشر منذ خمسة عشر عامًا. لقد غيرت مؤسسة بروكينغز أخيرًا اسم برنامجها المشهور «دراسات حكومية» إلى «دراسات الحوكمة»، وأصدرت سلسلة من الدراسات في الحوكمة [(1121)]. وما زال العلماء في كلية كندي الحكومية في هارفرد في منتصف مشروع كبير بعنوان «رؤى الحوكمة في القرن الحادي والعشرين». إن كليات الحوكمة التي تدرس مناهج للدراسات العليا، بخلاف مناهج الإدارة العامة في أوروبا والولايات المتحدة، موجودة في عدد من الجامعات الأوروبية المهمة. ففي بداية التسعينيات من القرن العشرين، أسقطت الأكاديمية الوطنية للإدارة العامة عبارة «الإدارة العامة» واستبدلتها بعبارة «الحوكمة»، على الرغم من أن الأكاديمية مستمرة في تقديم الاستشارات في الإدارة العامة [(1122)]. لقد أصبحت عبارة «الحوكمة» في كثير من الدراسات الحديثة مرادفة للإدارة العامة والإدارة الحكومية [(1123)]. لكن المشكلة تكمن في وجود معانٍ كثيرة لكلمة الحوكمة. ويوضح لين وهاينريتش وهيل ذلك بصراحة: يستعمل مصطلح «الحوكمة» بشكل واسع في القطاعين العام والخاص وفي الترتيبات المحلية والعالمية، ويشير إلى المعايير والآراء الرسمية وغير الرسمية. ولأن المصطلح يتمتع بجاذبية خاصة، ليست هناك حاجة لمستخدميه إلى أن يضعوا تعريفات دقيقة له. لذلك، عندما يُعرّف المؤلفون «الحوكمة» بأنها ضرورية لتحقيق أهداف السياسة والمؤسسة ليس من الواضح أن المقصود هو البنية التنظيمية أو العمليات الإدارية أو الأحكام الإدارية أو مجموعة من هذه العناصر معًا.

لقد أدى عرض كليفلاند الواضح والدقيق لما كان يُفهم من مصطلح الحوكمة ووضعه الدقيق لتطبيقات ذلك الفهم إلى أن تصبح الحوكمة موجودة في كل مكان ويبدو أنها تعني أي شيء وكل شيء [(1124)]. ولأن الحوكمة كلمة تدل على القوة والسيادة وهي ما يفضل الأكاديميون استخدامه، ازدادت الأشياء الحديثة التي ألحقت بها. فالحوكمة هي بنية المؤسسات السياسية وهي التحول من الدولة البيروقراطية إلى دولة ذات ديمقراطية شكلية أو حكومة الأشخاص الثالثين [(1125)]. وتشكل الحوكمة أساليب حكومية ترتكز على السوق [(1126)]. وهي

تعني أيضًا تطور رأس المال الاجتماعي والمجتمع المدني والمستويات العالية من مشاركة المواطنين [(1127)]. وتمثل الحوكمة عمل رجال الأعمال المجازفين الأقوياء في القطاع العام [(1128)]. وفي المملكة المتحدة، تمثل الحوكمة «الطريق الثالث» لتوني بلير، عبر دمج آخر لأفكار الإدارة العامة الجديدة وأشكال موسعة من المشاركة السياسية ومحاولات لتجديد المجتمع المدني [(1129)]. كما أن الحوكمة تعني الإدارة العامة الجديدة أو الإدارياتية [(1130)]. وهي أداء القطاع العام [(1131)]، وكذلك تعاون بين الصلاحيات المختلفة وإدارة الشبكات [(1132)]. وتعني الحوكمة أيضًا العولمة والترشيد [(1133)]. كما أن الحوكمة تعني الإشراف الحكومي والشفافية ومعايير المحاسبة [(1134)].

بشكل عام، وجد رودز [(1135)] سبعة تطبيقات للحوكمة في ميدان الإدارة العامة: الإدارة العامة الجديدة أو الإدارياتية، والحوكمة الجيدة كما في الفاعلية والشفافية والجدارة والمساواة، الاعتماد المتبادل بين الولايات القضائية وعلى المستوى العالمي أيضًا، وأشكال لأنظمة التحكم الاجتماعي والسيبرنيتي للحوكمة لا ترتكز على الحكومة، والاقتصاد السياسي الجديد الذي يتضمن الانتقال من تقديم الحكومة للخدمات إلى أن تصبح الحكومة جهة ناظمة لها، وللشبكات. وهناك تطبيقات أخرى عديدة للحوكمة في الموضوع الذي كان يعرف بالإدارة العامة. لكن هذه التطبيقات توضح كثرة المفاهيم وتنوعها وكذلك الأفكار والنظريات المرتبطة بها.

هناك تعريفات كثيرة لمفهوم الحوكمة بوصفه مرادفًا للإدارة العامة بعدد تطبيقاتها. يدعي كيتل (Kettl) ظهور فجوة بين الحكومة والحوكمة. «يشير مصطلح الحكومة إلى تركيبة المؤسسات العامة ووظائفها. أما الحوكمة فهي كيفية أداء الحكومة واجباتها. وتقليديًا، كانت الحكومة تتولى تقديم الخدمات كلها. وفي نهاية القرن العشرين، بدأت الحكومة تعتمد اعتمادًا متزايدًا على شركاء غير حكوميين لتنفيذ وظائفها من خلال عمليات كان اعتمادها على السلطة أقل» [(1136)]. وتعني الحوكمة بالنسبة إلى كيتل طريقة للإدارة العامة تتعلق بالتعاقد الخارجي والمنح للحكومات الفرعية.

كما لاحظنا في البداية، استخدم لين وهاينريتش وهيل [(1137)] طريقة أوسع للحوكمة بما هي إطار تحليلي. وكان الأنموذج الذي اقترحوه وشكل نقطة بداية للبحث هو: $O = f [E, C, T, S, M]$

حيث:

= O النتائج (outputs): المنتج النهائي لنظام الحوكمة.

= E العوامل البيئية (environmental factors): تشمل الأنظمة السياسية ومستويات السلطة، والأداء الاقتصادي، ووجود المنافسة أو عدمها بين المُورِّدين، ومستويات الموارد والاعتمادات المتبادلة، والإطار القانوني، وخصائص المجتمع المستهدف.

= C خصائص العملاء (clients characteristics): صفات العملاء وخصائصهم وسلوكهم.

= T المعاملات (treatments): هي العمليات الأساسية للمؤسسات في إطار نظام الحوكمة. وتتضمن أهداف المؤسسة ورسالتها ومعايير التوظيف والأهلية، وطرائق تحديد الأهلية وكيفية تعامل البرنامج مع التكنولوجيا.

= S الأنظمة (structures): تتضمن النوع التنظيمي ومستوى التنسيق والتكامل بين المؤسسة في نظام الحوكمة، والدرجة النسبية للسيطرة المركزية، والتفريق بين الوظائف، والقواعد والحوافز الإدارية، وتخصيصات الموازنة، والعلاقات التعاقدية وترتيبها، وثقافة المؤسسة وقيمتها.

= M الأدوار والأفعال الإدارياتية (managerial roles and actions): تتضمن خصائص القيادة والعلاقات بين الإدارة والموظفين، والمراسلات، وطرائق اتخاذ القرار، والاهتمامات المهنية، وآليات السيطرة والضبط والمساءلة.

تكمن المشكلة في صعوبة فهم أي شيء يتضمن الحكومة والسياسة والإدارة التي ليست حوكمة. وإذا كان الأمر كذلك، فيبدو أن هناك فرقًا ضئيلًا بين دراسة الحكومة والسياسة كاملة ودراسة الإدارة الحكومية. وبعبارة أخرى، يعتقد بأن الإدارة الحكومية تتعلق «بالمعاملات» و«الأنظمة» و«الإدارة» وفقًا لمعادلة لين ورفاقه للحوكمة. فهم يخفون الأجزاء الرئيسة للإدارة الحكومية في نطاق أوسع للحوكمة. وسنعود إلى هذه الفروق لاحقًا في هذا البحث، وسنناقش أيضًا بمزيد من التفصيل بحث الحوكمة الذي أجراه لين وهاينريتش وهيل.

يستعمل بيترز تعريفًا أوسع للحوكمة على أنها «مؤسسات مصممة لممارسة سلطة وتأثير جماعي» [(1138)]. وقد حدد بيترز وبيترز مع بيير [(1139)] الخصائص «الموجهة» للحوكمة بوصفها مفهومًا يختلف عن الحكومة: تستمر المؤسسات العامة في تَحمّل المسؤولية في توجيه الاقتصاد والمجتمع. وقد تستطيع الحكومة التخلص من تلك المسؤولية الرئيسة بطرائق غير طريقة الفرض المباشر للسلطة، أو تستعمل أدوات أخرى لا تتطلب تدخل الحكومة المباشرة في العمليات الاجتماعية المتأثرة. وتعني الحوكمة كما عرّفها وولتر كيكرت [(1140)] «التوجيه من بُعد». وهذا النوع من التوجيه أكثر قبولًا من الناحية السياسية في فترة يسودها رفض عام قوي للدولة وأشكال تدخلها المباشرة [(1141)].

ما لا شك فيه أن كتاب ب. غاي بيترز بعنوان **مستقبل الحكم** [(1142)] يشمل أكثر معالجة شاملة للحوكمة بصفتها إدارة حكومية. وكغيرها من مقاربات الحوكمة التي تنظر إليها بوصفها واجهة أو غطاءً بمنظور ضيق للإدارة الحكومية، فإن نظرة بيترز للإدارة الحكومية كالدين في الأزمنة القديمة الذي كانت تمزقه أزمات هوية. فالإدارة الحكومية التقليدية فكرة قديمة لم تعد مثيرة، ولكنها اتخذت أنموذج الخدمة المدنية المؤسساتية والترتيب التسلسلي/الهرمي

للسلطة والانشغال بالديمومة والاستقرار، وشيء من التعليمات الداخلية [(1143)]. ويستطيع أي فرد أن يميز هذه الفكرة القديمة للإدارة الحكومية، وهؤلاء الأفراد جميعهم كانوا جزءًا من النقد الداخلي لهذا الميدان قبل فترة طويلة من ظهور الحوكمة [(1144)]. ووفقًا لمنظور بيترز، فإن الإدارة الحكومية اضطربت بسبب الاحباطات في الأداء الحكومي وتغيير الموظفين والحكومات الكبيرة المتعبة، إضافةً إلى عيوب أخرى متعددة. لقد اتخذ الإصلاح في الحوكمة، كما حدث في بريطانيا ونيوزيلندا وأستراليا والولايات المتحدة أنموذج مساهمات أربع طرائق للإدارة الحكومية - الأسواق والمنافسة، والإدارة التشاركية، ومرونة أكبر ولا مركزية. يعرض بيترز تلخيصًا ممتازًا لخصائص الحوكمة الأربعة في الجدول (1-12). ويستطيع أي طالب في السنة الرابعة في الإدارة الحكومية أن يميز كل أنموذج من الآخر بسرعة بغض النظر عن تطبيقات النماذج في الحوكمة. كما أن الباحثين في الإدارة الحكومية استطاعوا التمييز بين هذه النماذج منذ زمن بعيد، وكذلك بيترز. والسؤال هو: هل يضيف تطبيق الحوكمة بوصفه نظرية أو إطارًا تحليليًا قيمة للطرائق الدائمة للإدارة الحكومية؟ [(1145)].

الجدول (1-12): السمات الرئيسة لنماذج الحوكمة الأربعة بصفتها إدارة حكومية

الحكومة المحررة من القيود التنظيمية	الحكومة المرنة	الحكومة التشاركية	حكومة السوق	
التعليمات الداخلية	الديمومة	التسلسل الهرمي	احتكار	التشخيص الأساسي

لا توصية محددة	«المؤسسات الافتراضية»	المؤسسات الأفقية	لامركزية	البنية
حرية إدارية أكبر	إدارة الموظفين غير الدائمين	إدارة الجودة الكلية؛ فِرَق	الدفع مقابل الأداء، أساليب أخرى في القطاع الخاص	الإدارة
حكومة مشروعات	اختبار	استشارات؛ تفاوض	أسواق داخلية، حوافز السوق	صناعة السياسة
إبداع؛ فاعلية	تكلفة منخفضة؛ تنسيق	تفاعل؛ استشارة	تكلفة منخفضة	المصلحة العامة

المصدر:

B. G. Peters, The Future of Governing (Lawrence: University Press of Kansas, 2001).

هل هذه المفاهيم التي تدعى مفاهيم الحوكمة بمعانيها المختلفة مفيدة لطلبة الإدارة العامة والإدارةالحكومية؟ وهل تضيف شيئًا مهمًا لما نفهمه عن هذا الميدان؟ وهل تُظهر هذه المفاهيم الإدارة الحكومية بلغة غامضة جديدة؟ وهل يمكن أن يكون لمفهوم الحكومة آثار سيئة على بناء نظرياتنا وإجراء البحوث

بحيث تصبح غامضة بدلًا من وضوحها إضافةً إلى كونها تشوه الواقع بإخفاء التحيز بدلًا من إزالته والتخلص منه؟ ويمكن الطعن في صدق مفهوم الحوكمة وفائدته من خمسة جوانب أساسية. وهذه النقاط الخمس ستؤدي إلى انتقادين غير مباشرين يثيران تساؤلات في شأن فائدة مفهوم الحوكمة بوصفه مفهومًا منظمًا للإدارة الحكومية، والعامة تستطيع أن تدعم فهمنا للميدان وينبغي للباحثين في الميدان تشجيع ذلك.

أولًا، إن مفهوم الحوكمة مفهوم حديث ومفضل لدى الأكاديميين لفترة طويلة. لكن هل يقدم مفهوم الحوكمة شيئًا جديدًا للإدارة الحكومية؟ إن معظم الكتابات في شأن الحوكمة مجرد «تكرار للحوارات الأكاديمية القديمة باسم جديد صارخ - حتى يستطيع الأكاديميون الجدد استعمال الحجج القديمة التي كان يستعملها أساتذتهم، ولكنهم يريدون أن يشعروا بأنهم حققوا شيئًا جديدًا باستخدام لغة أو مصطلحات جديدة» [(1146)]. إن الأنماط تتغير، ولعلنا وصلنا إلى منتصف حياة سيطرة الحوكمة بوصفها مفهومًا منظمًا للميدان. وهذا المفهوم يظهر تارة ويختفي أخرى كموضة التنانير القصيرة.

ثانيًا، المفهوم غير دقيق وشائك، وعام جدًا عند التطبيق بحيث يتسع لأي معنى يلصق به. وكما ذكرنا سابقًا في هذا البحث، فليس له معنى واحد متفق عليه. ولحسن الحظ هناك من يهتم من الباحثين بالتعريف ودقته، وهناك من لا يعير ذلك انتباهًا. وهناك من يشك في فائدة مفهوم الحوكمة بوصفه طريقة لوصف أنماط العلاقات بين المؤسسات والاختصاص القانوني للسلطات الرسمية كما يقول كليفلاند. وسنعود لمناقشة مسألة دقة التعريف في نهاية هذا البحث.

ثالثًا، إن مفهوم الحوكمة مفعم بالقيم التي يُعبَر عنها بطرائق توحي بأن أشياء معينة مفهومة ومتفق عليها، ولكنها في الواقع ليست كذلك. وهناك بعض الأساليب في الحوكمة كالإدارة الحكومية تميل إلى الجمع بين العواطف المضادة للحكومة والبيروقراطية، وتفضيل الأسواق على الحكومات وتفضيل الحكومة المحدودة - ووجهات النظر كلها تبدو كأنها مُسلّم بها ومفهومة ومتفق عليها [(1147)]. ومن مشكلات القيم أنها ترتبط عادة ببعض استخدامات مفهوم الحوكمة وتتمثل في عيوبها الديمقراطية. وتتضمن النماذج المعيارية للدولة الديمقراطية دولةً محدودة تحكمها حكومة تمثيلية تلتزم حكم القانون، وكذلك مجتمعًا مدنيًا ينظم نفسه بنفسه ومستقلًا عن الحكومة، ولكن قانون الحكومة والإجراءات الإدارية تحميه. إلا أن بعض نماذج الحوكمة تقلل من أهمية التقاليد الديمقراطية التي تعتمد على الصلاحية أو لا تأخذها في الاعتبار، وبخاصة أنموذج أوزبورن وغابلر [(1148)]. وهناك نماذج أخرى تعتمد على التأثيرات والأوامر الدستورية والقانونية والتنظيمية والسياسية [(1149)]. وتعد هذه النماذج أراء حول الحوكمة تعتمد على الاختصاص القانوني للسلطات الرسمية والأدلة التي تكون فيها الإدارة الحكومية معتمدة على بنود الدستور والقواعد والقوانين

والسياسة. إن هذا المنظور للحوكمة في الإدارة الحكومية يجعل الموضوع أكبر وأكثر تعقيدًا ولا يتعلق بالإدارة الحكومية.

رابعًا، يدعي الباحثون الذين يستعملون مصطلح الحوكمة، وبخاصة في أوروبا، أن الحوكمة تعنى بالتغيير والإصلاح وتصحيح مسار الأمور. وعلاوة على ذلك هناك رجال سياسة يستعملون هذا المصطلح ليعطوا أهمية لمشروعات سياساتهم. وتبدأ معظم هذه المنظورات بالافتراض أن الأشياء مُختلة وبحاجة إلى إصلاح. وبالتالي تقل قيمة الاستثمارات في مؤسساتنا ومدننا ودولنا وشعوبنا وحكوماتها، وكذلك إنجازات تلك المؤسسات. كما تنخفض أيضًا قيمة التنبؤ والاستقرار والنظام. ويقال إن الحوكمة تتعلق بالتغيير الدينامي والإصلاح. ومن الجدير أن نتذكر أن أصول الإدارة الحكومية الأميركية كانت مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالإصلاح وبالمشروع المستمر الذي بدأ في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين.

في معظم الدراسات والبحوث العملية الدقيقة، على الرغم من خطاب الإصلاح، فإن الحوكمة تظل متعلقة بالنظام وبكيفية تكيف البيروقراطيين بطرائق منظمة مع الأوضاع والقيم المتغيرة. هناك عملية تفاعلية سطحية للحوكمة بوصفها شكلًا من التكيف المنظم تستخدم منطق نشر الإبداع، وما يسمى بالممارسات الأفضل التي تستعار من مؤسسات أخرى أو سلطات رسمية. لكن القيم الأساسية للحوكمة ليست عن التغيير، بل عن النظام. إن معظم أوصاف عناصر الحوكمة - الشبكات، والتعاون بين المؤسسات، والاتحادات التي تتشارك في السلطة، والشراكات العامة والخاصة والتعاقد الخارجي - هي أشكال من التكيف المؤسساتي لمواجهة الاعتماد المتبادل المتزايد.

خامسًا، تتركز الحوكمة عادة على مؤسسات غير حكومية؛ الشركات الربحية وغير الربحية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات بين الحكومية، والشركات الحكومية أو شبه الحكومية وأطراف ثالثة بشكل عام. إن النظرية التي ترتكز على الدولة والولاية القضائية أصبحت قديمة في بعض منظورات الحوكمة. وفي إطار فرضية «الخواء» انتقد كثير من الباحثين ذلك الجزء من منظور الحوكمة الذي يؤكد الخصخصة والتعاقد الخارجي والشراكات العامة - الخاصة [(1150)]، وفي اعتقادهم بخصوص تفوق السوق على شكل الحوكمة، يتخيل أنصار هذا المنظور للحوكمة إمكان وجود حوكمة من دون حكومة [(1151)]. وفي الحد الأدنى عندما يطبق هذا المنظور، فإنه يقلل قدرة المدير الحكومي في التوجيه [(1152)]. ويمكن القول إنه تحت أوضاع الدولة ذات الديمقراطية الشكلية، فإن اتجاه التوجيه يصبح معكوسًا حيث تقود أنماط الحوكمة الدولة [(1153)]. إن الذي يتعامل مع المشكلات المزعجة للتمييز بين الأجناس والفقر والعدالة هي الحكومة وهيئاتها الإدارية. وكما تقول جانيت نيومان «من الملاحظ أن نظريات

الحوكمة تخفق في التعامل الملائم مع قضايا التنوع وأنماط الدمج التي ترتكز عليها» [(1154)].

بعد هذا العرض السريع للانتقادات الموجهة للحوكمة يمكننا استنتاج أمرين مهمين. يتمثل الأول في أن دراسة الإدارة العامة والحكومية من منظور الحوكمة يركز على النظرية والبحث ويفسر التغيير والإصلاح بدلًا من عمل وأداء السلطات الرسمية المختصة؛ المدن والدول والأمم وبعض المؤسسات الإقليمية والعالمية. ومن ناحية عملية، فإن الإدارة الحكومية تتعلق بالتنظيم والبيروقراطية والإدارة والسياق الذي تَحْدث فيه. والأمر الذي يقدره الناس عادة في ظل السلطات الرسمية المختصة التي يعيشون في ظلها وفي البيروقراطيات التي تعمل في هذه الأماكن، هو النظام والتنبؤ والاستقرار والثبات الذي يتمتعون به. إن الهُوية الوطنية والمحلية مهمة للناس. متى سيغني الناس النشيد الوطني لمتعهد، ومتى يرتدون الزي الموحد لشبكة معينة أو يعلنون ولاءهم لأشكال غير رسمية من الحوكمة؟ ولعل ذلك غير قريب. تميل الدراسات والبحوث في الحوكمة للتجاهل أو لعدم التركيز على العالم الكبير لغير الحوكمة والذي يكمن في ثنايا الاختصاص الإداري والتنظيم والبيروقراطية. هل سنكون بحالة أفضل، بوصفنا منظرين، إذا ركزنا على الحوكمة وليس على تنظيم الحكومة والبيروقراطية والإدارة؟

إن مفاهيم الحوكمة بصفتها إدارة حكومية تعكس جدلًا نظريًا طويلًا في هذا الميدان ومسألة التمييز بين علم السياسة والسياسة من جهة وتنفيذ السياسة أو الإدارة من جهة أخرى. إن عدم الانتباه للفرق بين السياسة والإدارة يؤدي إلى تركيز دراسة الإدارة الحكومية، وبخاصة من منظرين في الحوكمة في شأن السياق السياسي للتنظيم والإدارة للدولة الإقليمية أو ذات الاختصاص. ومن هذا المنظور، تصبح الحوكمة موجهة وقائدة، وتصبح الإدارة الحكومية عملية التجديف، وهذه ظاهرة أصغر في التسلسل القيادي، فضلًا عن كونها ظاهرة أقل أهمية في الحوكمة. وبذلك، فإن الإدارة الحكومية، بهذا المفهوم، تتضمن الأعمال التي تنفذها الحكومات عبر التعاقد الخارجي، وهكذا تبقى الحوكمة موضوع دراستنا. وعلى الرغم من أن الفرق بين الحكم والسياسة والإدارة غير واضح ومتغير، وعلى الرغم من أننا نعرف أنه لا يوجد فرق بين الحكم والإدارة، لا بد من فهم الفروق العملية بين الظواهر السياسية والإدارية.

إن مفاهيم الحوكمة التي تعزز فهمنا لإدارة القطاع العام والتنظيم مهمة لنا، وأما مفاهيم الحوكمة التي تغير موضوع الإدارة الحكومية إلى سياسة وصناعة السياسة فهي ليست كذلك. فالذين يحكمون في الحكومة الديمقراطية هم القادة المنتخبون، وللبيروقراطيين أدوار ومسؤوليات للحكم والحوكمة، ولكن هذه الأدوار والمسؤوليات في الدول الديمقراطية تختلف عن أدوار ومسؤوليات القادة المنتخبين. وتوضح جانيت نيومان ذلك بقولها: «لا تستطيع الحوكمة الجيدة ولا الحكومة ذات الإدارة الجيدة أن تحل التناقضات في شأن

دور الحكومة المعروف وحدود الحوكمة الملائمة» [(1155)]. وتحت شعار إزالة البيروقراطية واستبدالها بما يصفونه بالحوكمة الجيدة، يقترح أوزبورن وغابلر عددًا من الامتيازات الإدارية التي ستؤثر بشكل ملحوظ في امتيازات السياسة وصناعة السياسة التي يتمتع بها القادة المنتخبون، وبخاصة من المشرّعين المنتخبين في الدولة الديمقراطية [(1156)].

أما النتيجة الثانية للدراسات النقدية فهي أن منظري الحوكمة يصرون على البحث عن أنموذج واسع الانتشار للسلوك الإداري والتنظيمي، «نظرية عامة» تستطيع أن تفسر الماضي وتتنبأ بالمستقبل. وعلى الرغم من تراكم الأدلة عبر العقود السابقة من العمل في النظرية والاختبار العملي للنظرية في الإدارة الحكومية، فإنه لم يعثر على مثل هذا الأنموذج [(1157)]. فهل ضلل مفهوم الحوكمة جيلًا من الباحثين للخوض في بحوث لا طائل منها بحثًا عن نظرية وهمية [(1158)]؟

ثانيًا: بناء مفهوم حوكمة قابلة للتطبيق في الإدارة العامة

على الرغم من أن النقد الموجه إلى الحوكمة يشكل تحديًا جديًا، فهل يجعل المفهوم معدوم الفائدة؟ الإجابة لا. هناك قوى فاعلة في العالم لا تفسرها الدراسة التقليدية للسياسة والإدارة العامة. إن الدولة وهيئاتها الفرعية باتت تفقد عناصر من سيادتها، فقد خسرت الحدود معناها تدريجًا. ولم تعد المشكلات والتحديات الاجتماعية والاقتصادية محصورة في حدود الهيئات الرسمية ذات الاختصاص، كما أن أنظمة الاتصال لا تأبه بها كثيرًا. والتجارة تزداد وتتسع محليًا وعالميًّا. ورجال الأعمال يتمتعون بأماكن سكن متعددة ويديرون شبكات موسعة ذات اختصاصات متعددة. تقوم الدول وهيئاتها الإدارية بالتخلي عن صلاحياتها الإدارية والتنظيمية عبر التعاقد الخارجي لتنفيذها.

لكن الحوكمة، على الرغم من ضعفها، تظل أفضل مفهوم متوافر لوصف تفسير هذه القوى. ولكي تصبح الحوكمة أي شيء أكثر من موضة عابرة أو إدارة غير عامة وغير مهتمة، لا بد من أن تستجيب للنقد الموجه لها. ومن أجل ذلك، ينبغي للباحثين في مجال الحوكمة أن يتفقوا على تعريف واحد محدد بحيث يحتوي القوى التي يدعي القدرة على تفسيرها، ولكن لا يكون واسعًا جدًا بحيث يدعي أنه يفسر كل شيء، وينبغي لمنظري الحوكمة أن يكونوا مستعدين لا لتفسير ما تعنيه الحوكمة فحسب، بل أيضًا ما لا يعد حوكمة. وينبغي لمنظري الحوكمة كذلك أن يتعاملوا مع التحيزات ومدلولاتها في المفهوم بصراحة وبشكل مباشر.

إن الدروس التي تعلمناها في تطور نظرية الأنظمة في العلاقات الدولية جديرة بالذكر هنا لأن نظرية النظام تسبق نظرية الحوكمة، ولأن النظريتين هما الشيء نفسه تقريبًا [(1159)].

لكي نُكوّن مفهومًا عمليًا وقابلًا للتطبيق لحوكمة الإدارة الحكومية، لا بد من تحديد الموضوع والاقتصار على استخدام الأكثر شيوعًا والعودة إلى مفهوم كليفلاند الأصلي. وعلاوة على ذلك، فإن الميدان يستفيد من استعمال نظرية الأنظمة في العلاقات الدولية للمساعدة في تطوير نظرية الحوكمة. ويؤدي هذا إلى زيادة دقة المفهوم ويسهّل الخطاب النظري في شأن الحوكمة في الإدارة الحكومية. وبعبارة أدق، يجب تعريف الحوكمة في الإدارة الحكومية كما يلي: «مجموعات من المبادئ والمعايير والأدوار وإجراءات اتخاذ القرارات التي يتفق عليها المديرون في أي ميدان من ميادين السياسة العامة»[(1160)]. ومن المهم أن نلاحظ هنا أن هذا التعريف يشتمل على كثير من عناصر تعريف لين ورفاقه[(1161)] للحوكمة الذي ذُكر في الصفحة 455 [من هذا الكتاب] ولا يشتمل على عناصر أخرى (مثل النتائج بوصفها متغيرًا تابعًا، والخصائص البيئية، وخصائص العملاء، والأنظمة، والقرارات القضائية، وعبارة «الممارسات الإدارية» التي تحدد وتقرر وتمكن من تقديم الخدمات العامة»). ومن الواضح أن تعريف الحوكمة المستعار من نظرية الأنظمة والذي يطبق في الإدارة الحكومية يختزل تعريف لين بشكل ملموس.

إن تطور نظرية الأنظمة في العلاقات الدولية يوجه الإصرار على أن تكون نظرية الحوكمة ضيقة ودقيقة لكي تكون مفيدة.

لقد كان مفهوم النظام مفيدًا للبحث والنظرية في العلاقات الدولية لمدة أطول من الفترة التي كان مفهوم الحوكمة يرى فيها أنه مفهوم تنظيمي للإدارة الحكومية[(1162)]. إن العناصر الأساسية لمفهوم الحوكمة في الإدارة الحكومية تشبه نظرية الأنظمة الدولية، كما أن منظري نظرية الأنظمة الدولية متقدمون كثيرًا على منظري الحوكمة. إن المسار الذي سلكه علماء العلاقات الدولية في تطوير نظرية الأنظمة يشكل دليلًا جيدًا لتطور نظرية الحوكمة في الإدارة الحكومية.

إن توصيف الأنظمة الدولية قريب جدًا من التوصيف الضيق للحوكمة الذي ذكرناه هنا.

إن الأنظمة والأنظمة العالمية الجزئية تُشكل عن قصد بمعيار محلي أو عالمي، لإزالة بعض قضايا السياسة الدولية من نطاق سلوك الخدمة الذاتية. تستطيع الأنظمة مساعدة الدول (وغيرها من الفاعلين) للتعاون من أجل الحصول على منافع مشتركة على شكل رفاهية وأمان وذلك عبر إيجاد توقعات مشتركة في شأن السلوك الملائم ورفع مستوى الشفافية في القضايا السياسية ذات الأهمية والوطنية. وإذا صنفنا القضايا السياسية المهمة في تقويم المصالح الوطنية من حيث قيمتها، سنجد أن الأنظمة موجودة في ميادين السياسة العالمية المعاصرة كلها: هناك أنظمة أمنية مثل نظام عدم انتشار الأسلحة النووية، والأنظمة الاقتصادية كنظام التجارة الدولية، والأنظمة البيئية مثل

النظام العالمي لحماية طبقة الأوزون، وأخيرًا، أنظمة حقوق الإنسان كالنظام الذي يرتكز على الاتفاق الأوروبي لحقوق الإنسان [(1163)].

يستطيع المرء أن يضيف إلى هذه القائمة: الأنظمة البيروقراطية، وأنماط التعاون بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص التي يشكلها الموظفون المعينون في ميادين سياسية محددة [(1164)].

لقد مرت نظرية العلاقات الدولية في فترة لا تختلف عن الفترة الحالية للإدارة الحكومية - حيث الادعاء بأن كل شيء وأي شيء يقع في إطار نظرية النظام [(1165)]. وفي السنوات الأخيرة، رجع الموضوع إلى تعريفه الأصلي الضيق [(1166)].

إن تبني نظرية للحوكمة في الإدارة الحكومية انطلاقًا من نظرية النظام الدولي، يشير إلى وجود نظرية حوكمة بثلاثة أجزاء: (1) تعاون رأسي وأفقي بين المؤسسات والسلطات الرسمية ذات الاختصاص؛ (2) توسيع نطاق الدولة أو الصلاحية عبر إجراء العقود أو المنح لأطراف ثالثة، بما في ذلك الحكومات الفرعية (3) أشكال من تنفيذ وصناعة السياسة غير الحكومية.

يسمى النوع الأول من التعاون الأفقي والعمودي بين المؤسسات والسلطات الرسمية ذات الاختصاص «الحوكمة بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص». وتُعرّف الحوكمة بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص كما يأتي: 1. الفاعلون في أنظمة الحوكمة الذين يعملون إما لدى السلطات الرسمية ذات الاختصاص التي تمثل المصالح في الولاية القضائية أو القانونية ذات العلاقة، وإما لدى منظمات ربحية غير حكومية وإما لدى منظمات ربحية تمثل مصالحهم.

2. مشاركة في أنظمة الحوكمة هذه بما هي شكل من أشكال التعاون التطوعي.
3. جوانب محددة من السياسة ودائمة مثل الحوكمة البيئية بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص وحوكمة التنمية الاقتصادية بين الهيئات وحوكمة السلامة العامة بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص، وحوكمة الدفاع الوطني بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص.

أما النوع الثاني فيسمى حوكمة الطرف الثالث التي تتميز بالخصائص الآتية: 1. توسع دائرة عمل الدولة أو السلطات الرسمية ذات الاختصاص عبر نقل بعض الواجبات والمسؤوليات إلى الطرف الثالث (الطرف الأول هو الأساس المنتخب للسلطة التشريعية الديمقراطية، والطرف الثاني هو الإدارة التنفيذية أو الإدارة الحكومية) لتنفيذها.

2. ترتكز أدوار الحوكمة الدقيقة ومسؤولياتها على وثائق تعاقدية أو مِنَح يتفق عليها المتعاقِد (السلطة الرسمية ذات الاختصاص) والمتعاقَد معه (المنظمة الربحية أو غير الربحية أو الهيئات الحكومية الفرعية).
3. العقود والمنح محددة بوقت معين.

4. العقود والمِنَح محددة في أحد جوانب السياسة، مثل منح البحث في مجال الصحة وعقود إنشاء الطرق.

سيعرف الشكل الثالث بالحوكمة العامة غير الحكومية التي تتميز بالخصائص الآتية: 1. يقوم بصناعة السياسة وتنفيذها مؤسسات غير حكومية أو مديرون مهتمون برفاهية المواطنين ومصالحهم بالطريقة نفسها وبالنتائج نفسها بصفتهم نتاج السلطات الرسمية ذات الاختصاص أو الدولة.

2. إن أنظمة السلطات الرسمية ذات الاختصاص أو في ما بين تلك السلطات والمتعلقة بالإشراف والمساءلة تكون محدودة التأثير.

قد تتخذ الحوكمة في الإدارة الحكومية هذه الأشكال بشكل منفرد أو تمزج بين شكلين أو أكثر.

إن الحوكمة بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص وحوكمة الطرف الثالث والحوكمة العامة غير الحكومية تدرك هذه الجوانب للحوكمة الملائمة للإدارة الحكومية، وهي أكبر أشكال الحوكمة وأكثرها شيوعًا. وعلى الرغم من وجود نماذج حوكمة جيدة وملائمة، فإن حوكمة بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص وحوكمة الطرف الثالث والحوكمة غير الحكومية هي الأقرب إلى فهم الممارسات التقليدية للإدارة الحكومية ونظريات الإدارة الحكومية والممارسات الحديثة للحوكمة. وتكمن النقطة الحرجة في أنه بدلًا من استبدال الإدارة الحكومية بالحوكمة، تصبح الحوكمة نوعًا من الإدارة الحكومية. وبعبارة بسيطة، يمكننا القول إن الشخص يمارس الإدارة الحكومية الداخلية في إدارته اليومية لهيئة حكومية. ويمكن القول أيضًا إنه في إدارة الصلاحية الممتدة يمارس الشخص الإدارة الحكومية للحوكمة. كما يمكن القول أيضًا إن المنظمات أو المؤسسات غير الحكومية التي تصنع وتنفذ السياسة التي تؤثر في المواطنين بالطريقة نفسها التي تعمل فيها سياسات الدولة، تمارس الإدارة الحكومية للحوكمة [(1167)]. لذلك فإن الحوكمة بوصفها شكلًا واضحًا من أشكال الإدارة الحكومية تتعلق بتوسيع الدولة أو الاختصاص خارج حدوده من خلال الطرف الثالث أو من طريق المؤسسات غير الحكومية.

لقد ظهرت ثلاث مدارس فكرية في نظرية النظام الدولي. وتصلح هذه المدارس أساسًا للمقارنة بنظرية الحوكمة المحدودة في الإدارة الحكومية: المدرسة الليبرالية الجديدة والمدرسة الواقعية والمدرسة المعرفية.

يركز أنصار الليبرالية الجديدة على دور الأنظمة الدولية في مساعدة الدول والولايات القضائية في تحقيق المصالح العامة. وفي إطار الليبرالية الجديدة تتصف الدول والولايات القضائية بالأنانية التي تهتم بمصالحها الخاصة فحسب. ويعتمد أنصار هذه الليبرالية الجديدة على النظريات الاقتصادية للمؤسسات التي تركز على دور المعلومات وتكاليف المعاملات. ترتبط الأنظمة بالاستثمارات في الدولة الإقليمية التي تحددها المصلحة الوطنية. ويستعمل

الباحثون في أنظمة الليبرالية الجديدة نظريات اللعبة مثل نظرية «معضلة السجينين» لتقدير احتمال ظهور نظام وثباته، في أحوال من الدوافع المختلطة وفي مواقف معينة (معضلة السجينين: موقف يتمتع فيه طرفان بخيارين تعتمد نتائجهما على خيار الآخر، كما يحدث لسجينين محبوسين في غرفتين منفصلتين ليقرر كل واحد منهما ما إذا كان سيعترف بالجريمة أم لا). لذلك، فإن «بنية الموقف» مهمة للنظرية الليبرالية الجديدة في نظرية النظام الدولي [(1168)].

إن المدرسة الليبرالية الجديدة لنظرية النظام الدولي تشبه إلى حد كبير الخيار العام أو الخيار العقلاني في الإدارة الحكومية ودراسات السياسة. انظر، على سبيل المثال، إلى دراسات الجمهور العام [(1169)]، والبيروقراطية التي تعظّم ذاتها [(1170)]، والمواطن الذي يعظّم ذاته [(1171)]، وأوضاع التعاون لدى كل من السلطات الرسمية ذات الاختصاص والأفراد [(1172)]، والنماذج الرسمية للسلوك البيروقراطي أو التنظيمي [(1173)] كأمثلة توضيحية لأوجه التشابه بين نظرية النظام الدولي ومنظور الحوكمة في ذلك الجزء من الإدارة الحكومية الذي يتعلق بنظرية الخيار العام والعمل التجريبي الذي يدعمها.

يركز منظرو نظرية النظام الدولي من المدرسة الواقعية على القوة السياسية وممارستها في الدولة الإقليمية، ويدعون أن القوة مهمة للتعاون بين الولايات القضائية كما هي مهمة للنزاع. «النتيجة العامة لطلبة المدرسة الواقعية للمؤسسات الدولية هي أن الأنظمة الدولية أكثر صعوبة في إنشائها والمحافظة على ديمومتها بدرجة أكبر مما يَعتقد أتباع المدرسة الليبرالية الجديدة. إن احتمال إيجاد نظام وتثبيته يكون أكبر عندما تتوازن المكاسب المتوقعة (للأعضاء الأقوى في الأقل) بحيث لا تحدث خسائر» [(1174)].

إن المدرسة الواقعية لنظرية النظام الدولي لا تختلف عن مدرسة مشابهة في الإدارة الحكومية. تركز الإدارة الحكومية على الدساتير والقوانين وفصل السلطات والبنى الرسمية والقواعد وممارسة السلطة السياسية والبيروقراطية في سياق هذه الأنظمة [(1175)]. يميل قادة الدراسات في الأسس القانونية والدستورية للإدارة الحكومية [(1176)] إلى التركيز على عناصر حوكمة الطرف الثالث [(1177)].

ينتقد أتباع المدرسة المعرفية (الذين يسمون «المَعْرفيين الأقوياء» في نظرية الأنظمة) مدرسة الليبرالية الجديدة والمدرسة الواقعية في الأنظمة الدولية، «لتعاملهما مع رغبات الفاعلين وخياراتهم وكأنها معطيات خارجية، أي حقائق مفترضة أو ملاحظة، لكن من دون تنظير في شأنها... (و) وترفض مفهوم الدول باعتبارها فاعلين عقلانيين، والذين هم في منزلة المصدر الأساس لأن هوياتهم وسلطاتهم ومصالحهم الأساسية تتقدم على المجتمع الدولي

ومؤسساته. وبذلك تتأثر الدول بالمؤسسات الدولية كما تؤثر هذه الدول في تلك المؤسسات [(1178)].

ما لا شك فيه أن أقوى فكرتين في المدرسة المعرفية لنظرية النظام الدولي قد اقترحهما اثنان من علماء السياسة يرتبطان أساسًا بالإدارة العامة، وهما جيمس ج. مارتش ويوهان ب. أولسن [(1179)]. فهما يطبقان النظرية المؤسساتية على العلاقات الدولية ويصران على أن «من جهة، هناك الذين يرون أن منطق النتائج المتوقعة والرغبات المسبقة هما اللذان يدفعا العمل، ومن جهة أخرى، هناك الذين يرون أن منطق الملاءمة ومفهوم الهوية هما اللذان يدفعا العمل. وفي نطاق منطق الملاءمة الذي يرى أن سلوك الإنسان تحركه قواعد معينة، يتوقع من الناس اتباع القواعد التي تربط بين هويات معينة ومواقف محددة في التعامل مع الفرص الفردية للعمل، وذلك عبر تقويم أوجه التشابه بين الهويات الحالية ومعضلات الاختيار ومفاهيم أكثر عمومية عن الذات والمواقف. ويتضمن العمل استثارة هوية أو دور ومطابقة التزامات تلك الهوية أو الدور مع موقف معين. إن متابعة الهدف ترتبط بالهويات أكثر من ارتباطها بالمصالح، وباختيار القواعد أكثر من ارتباطها بتوقعات عقلانية فردية» [(1180)].

يعمل المنظور المؤسساتي المعرفي في نظرية النظام العالمي وفي الإدارة الحكومية من منطلق أنه لا يمكن توصيف النظام السياسي العالمي أو النظام التنظيمي أو النظام بين المؤسسات من حيث التصميم والنية العقلانية. «يتكون التاريخ من حوادث بيئية معقدة وحوادث أخرى محلية. وعندما يحاول الأفراد والجماعات والمنظمات والمؤسسات التصرف بذكاء والتعلم في عالم صغير يتضمن آخرين يحاولون التكيف، فإن هؤلاء جميعًا يوجدون ارتباطًا تخضع فيه النيات الفردية الفرعية لتفاعلاتهم... وهي تتطور مع الأفعال التي ينتجونها» [(1181)].

يتضح لنا من مراجعة نظرية النظام وتشابهها مع مفاهيم الحوكمة أن علماء العلاقات الدولية «يختلفون في ما بينهم بشأن نظرية المعرفة وعلم الوجود» [(1182)]. ومن الممكن الجمع بين الليبراليين الجدد وأتباع الواقعية (يطلق عليهم معًا أحيانًا العقلانيين) بشكل من أشكال نظرية النظام المعرفي في أحد أشكال «نظرية سياقية» تضع اختبارات الوضعيين للحقيقة في ثنايا الثقافة والتاريخ والديموغرافيا وقوى الحوكمة والنظام المعقدة. ولكن لا يبدو أن هناك قاعدة مشتركة تجمع بين المعرفيين الأقوياء ومنطقهم في الملاءمة والعقلانيين باختباراتهم الوضعية للحقيقة.

لقد تقدمت دراسة الحوكمة والإدارة العامة نتيجة دراسة واسعة حديثة (سبعون مجلة و800 مقالة في خلال 12 سنة) أجراها كارولين ج. هيل ولورنس إ. لين جونيور [(1183)]. لقد استخدم الباحثان تعريفًا للحوكمة يرتكز على الدولة وهو تعريف معدل من بحوث سابقة لهما - ولا يختلف هذا التعريف عن تعريف كراسنر لنظرية النظام الدولي [(1184)]. وقد وجد الباحثان أن الدراسات والبحوث

في الحوكمة اقتصرت على نظرية الأنظمة: (1) دراسات تاريخية توصيفية ومؤسساتية بالمعنى المعرفي؛ (2) دراسات أمثلة «وأفضل الممارسات» وفقًا للتقليد المؤسساتي؛ (3) دراسات وفقًا لقانون علم الاجتماع الوضعي. وركز التوفيق بين هذه الدراسات على دراسات من النوع الثالث. ولتعريف هذا التوفيق إجرائيًا، استعمل الباحثان تعديلًا لمعادلتهما التي عرضناها ص 455 في هذا الفصل، وأنموذجًا هرميًا للعملية من السلطة السياسية في القمة إلى النتائج والمخرجات وتقويمات ذوي المصالح في القاعدة.

في عرض النتائج وجد الباحثان: (1) البحوث التي تفسر العمل الأساسي أكثر من تلك التي تبحث في المستويات العليا للحوكمة؛ (2) تعتمد معظم الدراسات منظور القمة إلى القاعدة في بحث الحوكمة من خلال تركيز قليل على المخرجات والنتائج وتقويمات ذوي المصالح - دراسات عامة عن البيروقراطية وتفاعلات العميل مع البيروقراطية هي الاستثناء؛ (3) تستخدم هياكل السلطة للتفسير، ولكنها غير مفسرة؛ (4) الحوكمة مهمة، أو، بعبارة أخرى، هناك تسلسل قيادي للتأثير من السياسة إلى ذوي المصالح، وفي كل خطوة، تظل البنية والعملية والإدارة أمورًا مهمة؛ (5) توصف النتائج في معظم دراسات الحوكمة بأنها نتائج مؤسساتية وليست نتائج اجتماعية؛ (6) تؤثر البنى التنظيمية ومستويات حرية التصرف في الإدارة على فاعلية المؤسسة؛ (7) تتأثر الفاعلية وتوفيرات التكلفة المرتبطة بحوكمة الطرف الثالث بالحوافز وعمليات ومعايير مراجعة العقود.

كانت أهم نتائج دراسة هيل ولين أن التسلسل الهرمي أو ما يسمى الحوكمة الهرمية ما زالت موجودة ومزدهرة وهي وسيلة الحكم الرئيسة. ويبدو أن أشكال الحوكمة الشبكية والاتحادية والأفقية أقل أهمية مما يعتقد علماء الحوكمة. «يظل النظام السياسي الأميركي هرميًا ومرتبطًا باختصاص السلطات» وأن الهرمية في الاختصاص هي أساس حوكمة الشبكات [(1185)]. ويحدد الباحثان الأسباب المحتملة: «إن التحول الظاهري عن الحوكمة الهرمية إلى الحكم الأفقي (الذي يزيد تفضيل الحوكمة بوصفها مفهومًا تنظيميًا) ليس جوهريًا، بل تكتيكيًا: إضافة أدوات جديدة أو تقنيات إدارية تسهل الحوكمة العامة في الأنظمة الهرمية» [(1186)]. ولهذا السبب، فإن دراسة الحوكمة يجب أن تركز على حوكمة ما بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص وحوكمة الطرف الثالث والحوكمة غير الحكومية كطريقة لتضييق حجم مشروع الحوكمة.

وإذا ما عدنا إلى أنواع الحوكمة الثلاثة التي ذكرناها سابقًا وبخاصة في حالة حوكمة ما بين السلطات الرسمية ذات الاختصاص وحوكمة الطرف الثالث، يصبح من المهم أن نتجاوز فكرة وجود شجرة حوكمة تسبح في الفضاء من دون جذور حكومية أو بيروقراطية. ويتساءل بيترز وبيير ما إذا كان هناك، كما يعني كليفلاند، حوكمة من دون حكومة [(1187)]. إن الإجابة عن تساؤلهما هي

بالنفي، في ضوء التعريف الضيق للحوكمة الذي ذكرناه هنا. وهذا يوصي بوجود طريقة للحوكمة ترتكز على الاختصاص أو الدولة التي تكون مستعدة لقبول أهمية الهرمية والنظام والتنبؤ والاستقرار والدوام. وعلى الرغم من كثرة التركيز البحثي على الحوكمة، يبدو حتى من خلاصة بحوث علماء الحوكمة، أن الإدارة الحكومية القديمة هي أساس تنفيذ السياسة في الحكومة، والحكومة شرط مسبق أساسي للحوكمة.

في نهاية هذه المناقشة يمكن القول إن أفضل أمل لنظرية حوكمة قوية يكمن في الاتجاه إلى منظور البحث المؤسساتي والمعرفي. يعترف لين وهيل، في تبريرهما لمزيد من الدراسة في مجال ما كتب حول العقلانية - الوضعية، إن طريقتهما «تضحّي بالأرجحية والفروق الدقيقة ولكنها تكسب في الشفافية والقابلية للتطبيق» [(1188)]. ولكنهما وجدا «أن وجود دراسات قليلة في شأن الأنماط المعقدة للسببية تعكس ندرة البيانات، لكن ذلك قد يعكس أيضًا شيئًا أكثر أهمية: الارتباطات بين مئات الباحثين المتخصصين التي تشير إلى أن عالم الممارسة يبقى أكثر هرمية مما يتوقع أي واحد منا. وعندما نحاول الإجابة عن الأسئلة المتعددة المستويات، فإن الأدلة تشير إلى أن الهرمية ما زالت مهمة» [(1189)].

قد توجد العلاقة السببية في الدراسات والبحوث المعرفية والمؤسساتية. يمثل تلخيص مارتش وأولسن الوصفي فهمًا مستنيرًا للحوكمة الديمقراطية من وجهة نظر النظرية المؤسساتية مع التركيز على منطق الملاءمة بوصفه متغيرًا تفسيريًا [(1190)]. يوضح تطبيق كيوهين (Keohane) للمنظور المؤسساتي على الحوكمة الدولية، وبخاصة المنظمات بين الحوكمة مثل منظمة الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية والاتحاد الأوروبي، طريقة مفاهيمية قد تكون مفيدة في البحث عن السببية في الإدارة الحكومية بصفتها حوكمة [(1191)].

ثالثًا: خلاصة

ما زالت نظرية الأنظمة منذ ظهورها في الثمانينيات من القرن العشرين من أهم النظريات في العلاقات الدولية. وبالطبع فالعلاقات الدولية تعني دراسة العلاقات بين الدول القومية، في حين أن الإدارة الحكومية تعني دراسة إدارة وتسيير أمور الدولة وحكوماتها الفرعية. ويمكن القول إن نظرية الأنظمة تفسر دور المديرين غير الحكوميين ورجال السياسة في سياق التحول الحديث للدولة القومية. كما يمكن القول في الإدارة الحكومية إن التحول الحديث في الدول وحكوماتها الفرعية يفسر الأهمية المعاصرة لنظريات الحوكمة. وتعد نظرية الأنظمة ونظرية الحكومة استجابات علمية لتحول الدول.

تتضمن الحكومة في دولة ما بعد الحداثة مستويات متعددة لميادين متداخلة لتنفيذ السياسة الجماعية. وتعمل الحكومات الآن في سياق علاقات دولية وفوق دولية وعبر حكومية وعبر الأمم والشعوب في أنماط واضحة من المشاركة في السلطة الاتحادية والاعتمادية. لذلك، أصبح من المفهوم حاليًا أن الإدارة الحكومية بوصفها حوكمةً هي أفضل وصف لإدارة الدولة المتحولة أو ما بعد الحداثوية [(1192)]. لقد تحولت القومية والمجتمع بابتعاد الولاءات الجماعية من الدولة. هناك أجزاء كبيرة من النشاط الاقتصادي موجودة في شبكات عبر الحدود، وأصبحت الاقتصادات القومية والمحلية أقل قدرة على دعم نفسها مما كانت عليه سابقًا [(1193)].

لقد أدرك هارلان كليفلاند مبكرًا كيف كانت الحكومات والاقتصادات والمجتمعات تتغير وبسرعة، وكان وصفه الأولي للإدارة العامة بما هي حوكمة مصممًا للتوفيق بين النظرية والممارسات في الميدان وحقائق العالم المتغير. وما زال أنموذجه للحوكمة يمثل حجة مقنعة لشبكات صانعي القرارات التي كانت تتصف بالتعددية وبكونها عابرة للولايات القضائية والمنظمات، والتي كانت تعمل في ظل الغموض بين المؤسسات العامة والخاصة. ووفقًا لرسالة كليفلاند، فقد ازدهرت الحوكمة وحلقت عاليًا ولكنها في ارتفاعها فقدت الأوكسجين. وفي مثل هذه البيئة، عانى الباحثون إخفاقًا في اعتباراتهم للحوكمة. فقد اشترك بعضهم في وضع تعاريف غامضة للحوكمة، ولم يأبه آخرون لهذا الأمر. وحمّل آخرون الحوكمة قيمًا مناهضة للبيروقراطية ومضادة للحكومة ومؤيدة للسوق، من دون الاعتراف بالوزن الزائد. وهناك آخرون ممن أعطوا الإدارة الحكومية مجرد قيمة اسمية مبالغ فيها، وأوضحوا كيف يمكن للحوكمة أن تتغلب عليهم بسهولة. وكما هو الحال غالبًا مع أنصار المفهوم، فقد كانت الحوكمة هي الإجابة والنظرية الكبيرة لتحل محل الإدارة الحكومية.

لقد أعاد لين وهاينريتش وهيل الحوكمة إلى الأرض وزودوها بالأوكسيجين في إطارهم التحليلي. وأخيرًا، أضافوا كثيرًا من إطارهم إلى نتائج البحوث العلمية الأخرى. لذلك، فإن كثيرًا من الباحثين يستعملون إطار لين وهاينريتش وهيل لبناء قاعدة بحثية عملاقة.

إذا ألقينا نظرة على تطور نظرية النظام في العلاقات الدولية، يفضل تحسين التوقعات البعيدة المدى لتطبيق الحوكمة في الإدارة الحكومية بتضييق نطاق الموضوع. ويُقترح أن يكون هناك تفريق أساسي بين الإدارة الحكومية بصفتها إدارة يومية للمؤسسة أو الهيئة من جهة، والإدارة الحكومية بما هي حوكمة من جهة أخرى. كما يقترح أيضًا أن تتضمن الإدارة الحكومية للحوكمة إدارة المؤسسات غير الحكومية والمنظمات بقدر ما تؤثر سياساتها وأفعالها في المواطنين كما هو الحال في الوكالات الحكومية. وبعد ثبوت هذه الفروق، فإنها ستؤدي إلى تعريف للحوكمة في الإدارة والحكومة من ثلاثة أجزاء. أولًا، حوكمة ما بين الولايات القضائية وهي أحد مجالات السياسة المحددة أو أحد

الأنماط الطوعية من التعاون بين المنظمات والولايات القضائية. ثانيًا، حوكمة الطرف الثالث وهي توسع دائرة وظائف الدولة عبر التعاقد الخارجي مع أطراف ثالثة غير ربحية أو ربحية أو حكومية فرعية. ثالثًا، الحوكمة غير الحكومية العامة والتي تفسر ذلك النشاط الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية التي تهتم بمصالح المواطنين كما تفعل الهيئات الحكومية. وهذه الأنماط الثلاثة للحوكمة هي ما يمثله مفهوم الحوكمة في الإدارة العامة.

هناك مدلولات عميقة للتحول السريع للدولة وحكوماتها الفرعية في ممارسات الإدارة العامة. إن نظرية الحوكمة التي تفسر كثيرًا من التحول في الحوكمة تَعِدُ بالمساهمة الفعالة في تطوير الدراسة العلمية في الإدارة العامة.

المراجع

Agranoff, R. *Intergovernmental Management: Human Services, Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. Albany, NY: State University of New York Press, 1985.

________. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations*. New Ways to Manage Series. Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003.

Axelrod, R. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

Benner, T., W. H. Reinicke and J. M. Witte. «Global Public Policy Networks.» *Brookings Review*. vol. 11, no. 1 (2003), pp. 18-21.

Birdsall, N. «Asymmetric Globalization.» *Brookings Review*. vol. 11, no. 1 (2003), pp. 22-27.

Blair, M. M. and B. L. Maclaury. *Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the 21st Century*. Washington, DC: Brookings Institution, 1995.

Castells, M. *The Rise of Networked Society*. 2nd ed. Oxford: Blackwell, 2000.

Cleveland, Harlan. *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper & Row, 1972.

Cooper, P. J. *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Manager*. Washington, DC: CQ Press, 2002.

Dessler, D. «What's at Stake in the Agent-Structure Debate?.» *International Organization*. vol. 43, no. 3 (1989), pp. 441-473.

Downs, A. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1967.

Elkin, S. L. *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

Fosler, R. S. «The Global Challenge to Governance: Implications for National and Subnational Government Capacities and Relationships.» Paper Presented to the National Academy of Public Administration, NIRA-NAPA 1998 Tokyo Conference on The Challenge to Governance in the Twenty-First Century: Achieving Effective Central-Local Relations, 1998.

Frederickson, H. G. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

__________. «The Repositioning of American Public Administration.» *Political Science* (1999), pp. 701-711.

__________ and Smith. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press, 2003.

Gilmour, R. S. and L. S. Jensen. «Reinventing Government, Accountability, Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State' Action.» *Public Administration Review*. vol. 58 (1998), pp. 247-258.

Graham, C. and R. E. Litan. «Governance in an Integrated Global Economy.» *Brookings Review*. vol. 21, no. 2 (2003), pp. 2-30.

Haas, P. M. *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press, 1990.

________. «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.» *International Organization*. vol. 46 (1992), pp. 1-35.

Hansen, Royce. *Civic Culture and Urban Change: Governing Dallas*. Detroit: Wayne State University Press, 2003.

Hasenclever, A., P. Mayer and V. Rittberger. «Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes.» *Mershon International Studies Review*. vol. 40 (1996), pp. 177-228.

________, ________ and ________. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

________, ________ and ________. «Integrating Theories of International Regimes.» *Review of International Studies*. vol. 26 (2000), pp. 3-33.

Heinrich, C. J. and L. E. Lynn Jr. (eds.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.

Hill, C. J. and L. Lynn. «Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 15 (2005), pp. 173-196.

Hirst, P. «Democracy and Governance,» in: J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* .(Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 13-35

Jensen, M. *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims, and Organizational Forms*. Cambridge: Harvard University .Press, 2000

Keohane, R. «International Organizations and Garbage Can Theory.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. .vol. 12 (2002), pp. 155-159

Kernaghan, K., B. Marson and S. Borins. *The New Public Organization*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, .2000

.Kettl, D. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: Brookings Institution, 1993

.*The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings, 2000 .________

Kikert, Walter. «Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'.» *Public* .*Administration*. vol. 75 (1997), pp. 731-752

Knott, J. «Comparing Public and Private Management: Cooperative Effort and Principal-Agent Relationships.» *Journal of* .*Public Administration Research and Theory*. vol. 3 (1993), pp. 93-119

.Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance*. London: Sage, 2001

.Krasner, S. D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983

.Long, N. E. «Bureaucracy or Constitutionalism.» *American Political Science Review*. vol. 46 (1952), pp. 808-818

Lynn, L. E. Jr., C. Henrich and C. J. Hill. *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, DC: .Georgetown University Press, 2001

Lyons, W., D. Lowery and R. H. DeHoog. *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*. Armonk, .NY: Sharpe, 1992

March, J. G. and J. P. Olsen. «What Administrative Reorganization Tells Us About Governing.» *American Political Science* .*Review*. vol. 77 (1983), pp. 281-296

and ________. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.» *American Political Science* ________ .*Review*. vol. 78 (1984), pp. 734-749

.and ________. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press, 1989 ________

.and ________. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995 ________

and _______. «The Institutional Dynamics of International Political Order.» *International Organization*. vol. 52 ________ .(1998), pp. 943-969

Milward, H. B. and K. Provan. «Governing the Hollow State.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 10 .(2000), pp. 359-379

.Moe, T. «The New Economics of Organization.» *American Journal of Political Science*. vol. 28 (1984), pp. 739-777

.Monks, R. A. and N. Minow. *Corporate Governance*. 3rd ed. New York: Blackwell, 2004

.Newman, J. *Modernizing Governance*. London: Sage, 2001

.Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter, 1971

.Nye, J. S. and J. D. Donahue (eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution, 2000

Olsen, J. P. «Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations.» The 17th Annual John Gaus Lecture, .American Political Science Association, Philadelphia PA, August 29th 2003

.Osborn, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

Ostrom, E. «A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American .Political Science Association, 1997.» *American Political Science Review*. vol. 92 (1998), pp. 1-22

O'Toole, L. J. Jr. «Intergovernmental Relations in Implementation,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook of Public* .*Administration* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2003)

Peters, B. G. «Bureaucracy in a Divided Regime: The United States.» in: J. Pierre (ed.). *Bureaucracy in the Modern State: An* .*Introduction to Comparative Administration* (Aldershot: Edward Elgar, 1995)

.*Governance: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas, 1996 .________

.*The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas, 2001 .________

and J. Pierre. «Governance Without Government? Rethinking Public Administration.» *Journal of Public* ________ .*Administration Research and Theory*. vol. 8 (1998), pp. 227-243

.Pierre, J. (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000

Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: .Open University Press, 1997

Governance and Public Administration,» in: J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and*» .________ .*Democracy* (Oxford: University of Oxford Press, 2000), pp. 54-90

.Rohr, J. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas, 1986

.Rosenau, J. N. *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2003

.Rosenbloom, D. H. *Administrative Law for Public Managers*. Boulder, CO: Westview Press, 2003

.Salamon, L. M. (ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002

.Sorensen, G. *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*. London: Palgrave Macmillan, 2004

.Stone, C. *Regime Politics*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989

Strange, S. «Cave! Hec Dragones: A Critique of Regime Theory,» in: S. D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca, NY: .Cornell University Press, 1983)

.Tiebout, C. «A Pure Theory of Local Expenditure.» *Journal of Political Economy*. vol. 44 (1956), pp. 416-424

.Tullock, G. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press, 1965

.Wilson, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989

.Woods, N. «Unelected Government.» *Brookings Review*. vol. 21, no. 2 (2003), pp. 9-12

.Wright, D. *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Washington, DC: International Thompson Publishing, 1997

(1111) تستعمل عبارة «الإدارة الحكومية» هنا بوصفها تقليدًا فحسب. أما عبارة «الإدارة العامة» فكان من الممكن استعمالها بالمعنى نفسه.

(1112) L. E. Lynn Jr., C. Henrich and C. J. Hill, Improving Governance: A New Logic for Empirical Research (Washington, DC: Georgetown University Press, 2001), p. 7.

(1113) Harlan Cleveland, The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers (New York: Harper & Row, 1972).

(1114) Ibid., p. 13.

(1115) Ibid., p. 14.

(1116) Ibid., p. 117.

(1117) Ibid., pp. 126-127.

(1118) Ibid., p. 135.

(1119) Ibid., p. 140.

(1120) Ibid., pp. 139-140.

(1121) T. Benner, W. H. Reinicke and J. M. Witte, «Global Public Policy Networks,» Brookings Review, vol. 11, no. 1 (2003), pp. 18-21; N. Birdsall, «Asymmetric Globalization,» Brookings Review, vol. 11, no. 1 (2003), pp. 22-27; C. Graham and R. E. Litan, «Governance in an Integrated Global Economy,» Brookings Review, vol. 21, no. 2 (2003), pp. 2-30; N. Woods, «Unelected Government,» Brookings Review, vol. 21, no. 2 (2003), pp. 9-12.

(1122) R. S. Fosler, «The Global Challenge to Governance: Implications for National and Subnational Government Capacities and Relationships,» National Academy of Public Administration, Paper Presented to the NIRA-NAPA 1998 Tokyo Conference on The Challenge to Governance in the Twenty-First Century: Achieving Effective Central-Local Relations, 1998.

(1123) H. G. Frederickson and Smith, The Public Administration Theory Primer (Boulder, CO: Westview Press, 2003), p. 225.

(1124) R. A. W. Rhodes, «Governance and Public Administration,» in: J. Pierre (ed.), Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy (Oxford: University of Oxford Press, 2000), pp. 54-90.

(1125) H. B. Milward and K. Provan, «Governing the Hollow State,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10 (2000), pp. 359-379; L. M. Salamon (ed.), The Tools of Government: A Guide to the New Governance (Oxford: Oxford University Press, 2002); R. A. W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance,

Reflexivity, and Accountability (Buckingham: Open University Press, 1997).

(1126) D. Kettl, Sharing Power: Public Governance and Private Markets (Washington, DC: Brookings Institution, 1993); J. S. Nye and J. D. Donahue (eds.), Governance in a Globalizing World (Washington, DC: Brookings Institution, 2000).

(1127) P. Hirst, «Democracy and Governance,» in: Pierre (ed.), Debating Governance, pp. 13-35; J. Kooiman (ed.), Modern Governance (London: Sage, 2001); G. Sorensen, The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat (London: Palgrave Macmillan, 2004).

(1128) D. Osborn and T. Gaebler, Reinventing Government (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

(1129) J. Newman, Modernizing Governance (London: Sage, 2001).

(1130) K. Kernaghan, B. Marson and S. Borins, The New Public Organization (Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000).

(1131) C. J. Heinrich and L. E. Lynn Jr. (eds.), Governance and Performance: New Perspectives (Washington, DC: Georgetown University Press, 2000).

(1132) H. G. Frederickson, «The Repositioning of American Public Administration,» Political Science (1999), pp. 701-711; L. J. O'Toole Jr., «Intergovernmental Relations in Implementation,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), Handbook of Public Administration (Thousand Oaks, CA: Sage, 2003); B. G. Peters and J. Pierre, «Governance Without Government? Rethinking Public Administration,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 8 (1998), pp. 227-243.

(1133) Pierre (ed.), Debating Governance.

(1134) R. A. Monks and N. Minow, Corporate Governance, 3rd ed. (New York: Blackwell, 2004); M. Jensen, A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims, and Organizational Forms (Cambridge: Harvard University Press, 2000); M. M. Blair and B. L. Maclaury, Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the 21st Century (Washington, DC: Brookings Institution, 1995).

(1135) Rhodes, «Governance,» pp. 55-60.

(1136) D. Kettl, The Global Public Management Revolution (Washington, DC: Brookings, 2000), p. xi.

(1137) Lynn, Henrich and Hill, Improving Governance, p. 15.

(1138) B. G. Peters, «Bureaucracy in a Divided Regime: The United States,» in: J. Pierre (ed.), Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Administration (Aldershot: Edward Elgar, 1995), p. 3.

(1139) Pierre (ed.), Debating Governance.

(1140) Walter Kikert, «Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’,» Public Administration, vol. 75 (1997), pp. 731-752.

(1141) Peters, «Bureaucracy,» p. 86.

(1142) B. G. Peters, The Future of Governing (Lawrence: University Press of Kansas, 2001).

(1143) Ibid., pp. 4-13.

(1144) Frederickson and Smith, The Public Administration.

(1145) ينظر:

J. Q. Wilson, Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It (New York: Basic Books, 1989); Frederickson and Smith, The Public Administration.

(1146) S. Strange, «Cave! Hec Dragones: A Critique of Regime Theory,» in: S. D. Krasner (ed.), International Regimes (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983), p. 34.

(1147) Kernaghan, Marson and Borins, The New Public; Osborn and Gaebler, Reinventing.

(1148) Osborn and Gaebler, Reinventing; Hirst, «Democracy»; Sorensen, The Transformation of the State.

(1149) Lynn, Henrich and Hill, Improving Governance.

(1150) Rhodes, Understanding; Newman, Modernizing; Milward and Provan, «Governing the Hollow».

(1151) Peters and Pierre, Handbook of Public.

(1152) Rhodes, «Governance».

(1153) Kettl, Sharing; Frederickson, «The Repositioning».

(1154) Newman, Modernizing, p. 171.

(1155) Ibid., p. 170.

(1156) Osborn and Gaebler, Reinventing.

(1157) Frederickson and Smith, The Public Administration.

(1158) J. P. Olsen, «Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations,» The 17th Annual John Gaus Lecture, American Political Science Association, Philadelphia PA, August 29th 2003.

(1159) هناك نظرية أنظمة أخرى أقل فائدة تمارس في الدراسات الحضرية. يميل منظرو نظرية الأنظمة الحضرية إلى تأكيد دور القياديين من رجال الأعمال في التطور الاقتصادي الحضري والتقليل من أدوار موظفي الحكومة المنتخبين والمعينين:

S. L. Elkin, City and Regime in the American Republic (Chicago: University of Chicago Press, 1987); C. Stone, Regime Politics (Lawrence: University Press of Kansas, 1989).

لكن عمل رويس هانسن يعد استثناءً لهذا التعميم، ويشبه عمله استخدام نظرية الأنظمة في العلاقات الدولية وكما هي مستخدمة هنا:

Royce Hansen, Civic Culture and Urban Change: Governing Dallas (Detroit: Wayne State University Press, 2003); Frederickson, «The Repositioning».

(1160) Krasner (ed.), International Regimes; J. G. March and J. P. Olsen, Democratic Governance (New York: The Free Press, 1995); R. Keohane, «International Organizations and Garbage Can Theory,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 12 (2002), pp. 155-159.

(1161) Lynn, Henrich and Hill, Improving Governance.

(1162) Krasner (ed.), International Regimes; A. Hasenclever, P. Mayer and V. Rittberger, «Integrating Theories of International Regimes,» Review of International Studies, vol. 26 (2000), pp. 3-33.

(1163) Hasenclever, Mayer and Rittberger, «Integrating Theories,» pp. 3-4.

(1164) P. M. Haas, Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation (New York: Columbia University Press, 1990); P. M. Haas, «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,» International Organization, vol. 46 (1992), pp. 1-35.

(1165) Strange, «Cave! Hec Dragones»; J. N. Rosenau, Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization (Princeton: Princeton University Press, 2003).

(1166) Krasner (ed.), International Regimes.

(1167) G. Frederickson, The Spirit of Public Administration (San Francisco: Jossey-Bass, 1997), p. 224.

(1168) Hasenclever, Mayer and Rittberger, «Integrating Theories,» pp. 5-9.

(1169) E. Ostrom, «A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997,» American Political Science Review, vol. 92 (1998), pp. 1-22.

G. Tullock, The Politics of Bureaucracy (Washington, DC: Public Affairs Press, 1965); A. Downs, Inside Bureaucracy (Boston: Little, Brown, 1967); W. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government .(Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter, 1971) (1170)

C. Tiebout, «A Pure Theory of Local Expenditure,» Journal of Political Economy, vol. 44 (1956), pp. 416-424; W. Lyons, D. Lowery and R. H. DeHoog, The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and .Urban Institutions (Armonk, NY: Sharpe, 1992) (1171)

R. Axelrod, The Evolution of Cooperation (New York: Basic Books, .1984) (1172)

T. Moe, «The New Economics of Organization,» American Journal of Political Science, vol. 28 (1984), pp. 739-777; J. Knott, «Comparing Public and Private Management: Cooperative Effort and Principal-Agent Relationships,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. .3 (1993), pp. 93-119 (1173)

.Hasenclever, Mayer and Rittberger, «Integrating Theories,» pp. 9-10 (1174)

N. E. Long, «Bureaucracy or Constitutionalism,» American Political .Science Review, vol. 46 (1952), pp. 808-818 (1175)

J. Rohr, To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State (Lawrence: University Press of Kansas, 1986); D. H. Rosenbloom, Administrative Law for Public Managers (Boulder, CO: Westview Press, 2003); P. J. Cooper, Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Manager (Washington, DC: CQ Press, 2002); R. S. Gilmour and L. S. Jensen, «Reinventing Government, Accountability, Public Functions, Privatization, and the Meaning of ‘State’ Action,» Public .Administration Review, vol. 58 (1998), pp. 247-258 (1176)

D. Wright, Understanding Intergovernmental Relations, 3rd ed. (Washington, DC: International Thompson Publishing, 1997); R. Agranoff, Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations, New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM .Endowment for the Business of Government, 2003) (1177)

Hasenclever, Mayer and Rittberger, «Integrating Theories,» pp. 10- .11 (1178)

J. G. March and J. P. Olsen, «The Institutional Dynamics of International Political Order,» International Organization, vol. 52 (1998), p. .949 (1179)

(1180) Ibid., p. 951; J. G. March and J. P. Olsen, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,» American Political Science Review, vol. 78 (1984), pp. 734-749; Democratic Governance; Olsen, «Citizens»; Frederickson and Smith, The Public Administration.

(1181) March and Olsen, «The Institutional,» p. 968.

(1182) Hasenclever, Mayer and Rittberger, «Integrating Theories,» p. 33.

(1183) C. J. Hill and L. Lynn, «Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 15 (2005), pp. 173-196.

(1184) Krasner (ed.), International Regimes, p. 6.

(1185) Hill and Lynn, «Is Hierarchical Governance,» p. 34.

(1186) Ibid., p. 33.

(1187) Peters and Pierre, Handbook of Public.

(1188) Hill and Lynn, «Is Hierarchical Governance,» p. 5.

(1189) Ibid., pp. 33-34.

(1190) March and Olsen, Democratic Governance; Wilson, Bureaucracy.

(1191) Keohane, «International Organizations».

(1192) Sorensen, The Transformation of the State.

(1193) Ibid., p. 162.

الفصل الثالث عشر: المؤسسات الافتراضية ...... هيلين مارغتس

تُعرَّف كلمة «افتراضي» (Virtual) في القاموس بأنها «الشيء الذي لأغراض عملية لا يرتبط باسم أو بتعريف محدد» [(1194)]. وحديثًا اكتسبت هذه الكلمة معنى جديدًا يشير إلى إمكان خلق تقنية المعلومات لبيئة «غير موجودة فعليًا/ ماديًا، ولكنها تبدو كذلك بفعل البرمجيات». لذلك، فإن المؤسسة الافتراضية هي مؤسسة غير موجودة فعليًا، ولكنها موجودة «لأغراض عملية» من خلال تقنية المعلومات أو بطريقة أخرى تربط الأفراد والجماعات. يبحث هذا الفصل في الرؤى المختلفة للافتراضية التي طُبقت على المؤسسات العامة في العقد الماضي، وحددت ثلاث طرائق تتوقع فيها من المؤسسات أن تصبح أكثر افتراضية. وبناء عليه، فإن هذا الفصل يدرس الأدلة اللازمة لتقويم مدى تحول المؤسسات إلى مؤسسات «افتراضية». ومع أن الأدلة كما تبدو لا تبرر الادعاءات الصارخة لبعض المعلقين، فإن هناك اتجاهين رئيسين في الإدارة العامة، تمت مناقشتهما في أماكن أخرى من هذا الكتاب - الحكومة الإلكترونية والإدارة العامة الجديدة - يعيدان الافتراضية بصورة مختلفة. ويبحث المبحث الأخير من هذا البحث في مستقبل هذين الاتجاهين وإمكان تحقيقهما (والعلاقة بينهما) من أجل المزيد من الافتراضية.

أولًا: رؤى الافتراضية

يرتبط النمو المتزايد لكلمة «افتراضي» التي ظهرت في أوائل التسعينيات من القرن العشرين بالتغير التكنولوجي وفكرة «الواقع الافتراضي» مع «صور أو بيئات تنتجها برمجيات حاسوبية ويستطيع المستخدم أن يتفاعل معها باستعمال خوذة تحتوي على شاشة وقفازات مزودة بأجهزة استشعار» [(1195)] أو (بشكل أدق): «الإدارة التكنولوجية لحواس الجسم» [(1196)]. فمثلًا، أصبح من الممكن استخدام لوحة مفاتيح الحاسوب لتقوم بزيارة افتراضية إلى معرض فني، أو حتى باستخدام بيئات بدرجة أكبر من التحكم، وتستطيع القيام ببعض النشاط العملي كقيادة قارب مثلًا. وفي الحقيقة، إن هذه التقنيات سبقت التعابير المستخدمة لوصفها، كما هو الحال في الطيران الافتراضي في حالات التدريب. وأصبحت الصورة أكثر وضوحًا مع الانتشار الواسع للإنترنت والتقنيات الشبكية التي فتحت مؤسسات مختلفة لعملائها، ما أدى إلى إيجاد المكتبة الافتراضية (أمازون) التي لا يوجد لها موقع فعلي، أو المزاد الافتراضي حيث لا يوجد مزاد مركزي. وقياسًا على ذلك، فإن المؤسسة العامة الافتراضية هي المؤسسة التي تفاعلت باستخدام صورتها الافتراضية التي تتمثل في موقعها

الإلكتروني مثلًا - بالطريقة نفسها التي تتعامل بها مكتبة الأمازون مع عملائها إلكترونيًا من دون وجودهم الفيزيائي. فأي مؤسسة موجودة، فإنها تخدم الموقع الإلكتروني، وليس العكس.

منذ التسعينيات من القرن العشرين، انتشرت كلمة «افتراضي» في الكتب ومقالات المجلات في مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتَمثلَ أبرز وجود لها بظهور «الشركات الافتراضية» و«المؤسسات الافتراضية» لتشير إلى مؤسسات القطاع الخاص التي استخدمت عددًا من العلاقات بين المؤسسات بمساعدة من التقدم التكنولوجي لتصبح تكتلات من المجموعات والشراكات. وكان أول هذه التجمعات شركة الحاسوب «دل» (Dell) التي وصفت بأنها شركة الحاسوب المثالية، والتي استخدمت الإنترنت «للتنسيق بين شبكة من المُورِّدين والشركاء الذين ينفذون عددًا من العمليات اللازمة لإنتاج الحواسيب الشخصية وتوزيعها ودعمها» [(1197)]. لقد شجع ظهور التعاون الافتراضي الباحثين في الإدارة إلى ترويج مزايا «الفِرَق الافتراضية» و«المؤسسات الافتراضية».

كما بدأ علماء السياسة والاجتماع بتطبيق المصطلح في المجال العام؛ مثلًا، هناك أشكال من السياسة الافتراضية [(1198)]، والجامعة الافتراضية [(1199)]، والدول الافتراضية [(1200)]. لقد أصبح علماء الاجتماع وبخاصة ما بعد الحداثويين أكثر اهتمامًا بوجود واقع متنوع يوفره الإنترنت، وبدأوا بمناقشة مفهوم المجتمع الافتراضي: ملتقى إلكتروني تجري فيه اتصالات غير شخصية (حيز افتراضي) [(1201)]. يُعرّف الباحث بول فريسن، وهو من أتباع ما بعد الحداثة، الافتراضية بقوله: أولًا، إنها النتيجة المباشرة لتطبيق الواقع الافتراضي على المؤسسات، وثانيًا، مدلولات وتأثيرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يُستخدم مصطلح «الواقع الافتراضي» مجازًا للدلالة عليها (التغير في الزمان والمكان، تغيرات في تجارب الواقع وتغيرات في العلاقات المادية والاجتماعية) [(1202)].

من حيث تطبيق الافتراضية على المؤسسات بالتحديد، يقترح فريسن: إن تحديد المؤسسات لتعكس هويتها البيروقراطية والمادية يصبح أقل أهمية. وإن أنماط العلاقات مع الفاعلين الآخرين لا تعطى أهمية أكبر فحسب، بل تصبح بديلًا للمؤسسات. وتصبح الشبكة أهم سياق للعمل من الناحيتين الاجتماعية والتكنولوجية... وبذلك تصبح المؤسسات أكثر مرونة وأقل ثباتًا [(1203)].

وفقًا لما يقوله فريسن، فقد أدت تكنولوجيا المعلومات إلى افتراضية المؤسسات بشكل مباشر بصفتها قادرة على تقليل الوقت والمكان وتكرار الواقع، وغير مباشر، بمعنى مجازي، عبر تقديم شبيه للواقع الافتراضي.

تُقدم فاونتن [(1204)] رؤى أقل تكنولوجية للافتراضية في الإدارة الحكومية، وتستخدم المصطلح «افتراضي» لتشير إلى: حيز من دون حدود ولكنه موجود من خلال النقل السريع والمساهمة في مجالات وحدات أخرى متعددة

ومنفصلة، ووكالات أخرى كشركاء... يتفاعل العملاء مع وكالة حكومية افتراضية كما لو أنهم يتفاعلون مع منظمة متماسكة موجودة فعلًا، في الوقت الذي يتفاعلون فيه مع وكالات متعددة لا يمكن تكاملها معًا إلا من خلال شبكات رقمية [(1205)].

لقد طورت فاونتن «إطارًا تنفيذيًا تكنولوجيًا» يركز على العلاقة بين تكنولوجيا المعلومات والمنظمات والمؤسسات لتفسير سبب احتمالية ظهور وجهات نظر مختلفة للدولة الافتراضية [(1206)]. وفي الإطار الذي طورته فاونتن، يعبر مصطلح «الوكالة الافتراضية» عن أربعة مسارات في الأقل تسلكها المؤسسات الحكومية: مواقع إلكترونية لمؤسسة واحدة فقط، مجموعة مؤسسات مرتبطة معًا من خلال العملاء المشتركين (مثل الطلبة أو المواطنين الكبار)، والشبكات الداخلية في المؤسسات، ومجموعة من المؤسسات تنفذ نشاطها على الشبكة وفي ما وراء الموقع داخل أنظمة المؤسسات أو في ما بينها. وحينئذ تصبح الافتراضية مرتبطة بالحركات نحو الحكومة الإلكترونية: استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الحكومة للتواصل والتعامل الداخلي والتعامل الخارجي مع المواطنين، والمؤسسات الخاصة والحكومية. لكن الخصائص التقليدية، من وجهة نظر فاونتن المؤسساتية، ستستمر في تشكيل التطورات: المؤسسات الحكومية موجودة في البيئة المؤسساتية التي لا تشجع المبادرات الأفقية بين المؤسسات، ولكنها تشجع التنافس بين المؤسسات المستقلة على الموارد»، و«تواجه المؤسسات الحكومية قيودًا مؤسساتية قوية على تكوين الشبكات»، ويمكن أن تنجح المؤسسات الافتراضية فحسب عندما تستطيع المؤسسات المعينة تطوير رأس مال اجتماعي والمحافظة على ديمومته [(1207)].

لا تعتمد أفكار الافتراضية كلها على القدرة المتزايدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لربط الوحدات التنظيمية والأفراد. ففي القطاع الخاص، تستعمل عبارة «المؤسسة الافتراضية» لتشير إلى النزعة المتنامية للشركات الناجحة للمحافظة على ديمومة النتائج وزيادتها بقدر ثابت أو منخفض من العمل، وذلك من طريق «خفض عدد الموظفين». إن النجاح الظاهري لهذه الاستراتيجية أدى إلى انتشار كتب الإدارة مثل كتاب كوين بعنوان **المشروع الذكي** [(1208)] الذي شجع على ممارسة التعاقد الخارجي - ينبغي للمؤسسة أن تمارس ذلك فحسب وبأفضل طريقة ممكنة في العالم، والنشاط الآخر جميعه يجب التعاقد خارجيًا لتنفيذه. أما النظير في القطاع العام - وهو محاولة لمحاكاة النجاح في الشركة الافتراضية - فقد كان هو الانتشار الواسع للاتجاه نحو التعاقد الخارجي، والحصول على الخدمة من مصادر خارجية بدلًا من إنتاجها محليًا، والخصخصة، وهو مفهوم رئيس في الإدارة العامة الجديدة الذي تحدثنا عنه سابقًا في مكان ما من هذا الكتاب. وتعمل اتجاهات التعاقد على تشجيع الافتراضية عبر التأكِيد أن تنفيذ كثير من النشاط الحكومي ستقوم به

مؤسسات القطاع الخاص أو مجموعة شركات. وتتم هذه الترتيبات بوساطة عقود، إضافة إلى الوسائل التكنولوجية أيضًا. ومن الممكن أن تصبح العلاقة بين تكنولوجيا المعلومات والتعاقد مباشرة بدرجة أكبر. فالدور البارز الذي تقوم به التكنولوجيا في المؤسسات المعاصرة، وتعدد المهارات والخبرات اللازمة لتوفيرها، يعني أنه سيتم التعاقد خارجيًا لإنتاج التكنولوجيا أو جلبها من دولة أخرى، على الرغم من أن النسبة المئوية للعمليات التكنولوجية التي يتم التعاقد لإنتاجها من الخارج تختلف كثيرًا من دولة لأخرى، وفقًا للتباين في اتجاهات الإدارة العامة الجديدة.

يتوقع كثير من الباحثين والكتاب ازدياد الافتراضية في الحكومة من خلال الاتجاهات نحو التعاقد الخارجي. ويُعرّف منظر الإدارة هنري مينتزبرغ [(1209)] المصطلح «افتراضي» بأنه مرادف للتعاقد الخارجي الواسع للحصول على الخدمات، ويدعي، كما في المملكة المتحدة والولايات المتحدة ونيوزيلندا، «أن الحكومة الافتراضية تتضمن افتراض أن الحكومة الأفضل هي عدم وجود حكومة... وفي العالم المثالي للحكومة الافتراضية، لن تكون هناك أنظمة فرعية صغيرة (نشاط المؤسسات والوكالات)... وسيكون شعار هذا الأنموذج هو الخصخصة والتعاقد والتفاوض». وهناك حجج أقل معيارية يقدمها أنصار «الدولة الديمقراطية الشكلية» بالتعريف المجازي [(1210)] لتوصيف قرار الحكومة للتعاقد مع أطراف ثالثة - غير ربحية، وشركات وحكومات أخرى - لإنتاج السلع والخدمات العامة. وهذا ما يوصف بالنظرية السياسية لنقل السلطة من الحكومات المركزية إلى الإدارات المحلية والمنظمات غير الربحية والشركات الخاصة» [(1211)]. وتُعرّف «الدولة الديمقراطية الشكلية» وفقًا لميلوورد بدرجة عالية من الفصل بين المصدر واستعمال رؤوس الأموال، وبالإنتاج المشترك للخدمات من قبل هيئات متعددة، وبالمهمة الرئيسة للإدارة العامة في ترتيب الشبكات بدلًا من إدارة الهياكل التنظيمية [(1212)]. ومن الرؤى الراديكالية «للدولة الافتراضية» رؤية روزكرانس [(1213)] الذي يستعمل المصطلح ليدل على الدول الحديثة بقليل من الأجهزة التقليدية للدول (مثل القوة العسكرية أو الزراعة أو الصناعة)، لكن بمهارات إدارية ومالية إبداعية متطورة جدًا كما هو الحال في سنغافورة وهونغ كونغ وتايوان. إن الدولة الافتراضية من هذا المنطلق، تتعزز بتطور الشركات الافتراضية حيث يكون التركيز على تصميم المنتج والتسويق والتمويل، بينما يترك الإنتاج إلى مُورِّدي الطرف الثالث الموزعين في أنحاء العالم المختلفة.

أخيرًا، هناك رؤى أخرى للافتراضية تتأتى من تيار تقليدي تقريري ضمن الإدارة الحكومية الذي يستطيع أن يشخص الخلل الذي ينتج من أنظمة الدوائر المنعزلة في الحكومات حيث تكون خطوط المساءلة كلها عمودية، وحيث من الصعب تأسيس علاقات أفقية والمحافظة على ديمومتها وتحديد طرائق لتعزيز التعاون والتآزر. ويدعي بارداخ [(1214)] في كتابه بعنوان **تشجيع الهيئات**

على التعاون في ما بينها وجود نوع جديد من الإدارة حيث تعمل فيه المؤسسات والوكالات معًا لحل مشكلة معينة. واستخدم بعض أتباع مدرسة «الدولة الديمقراطية الشكلية» (ممارسين وأكاديميين) النظرية التنظيمية لتشجيع طرائق إدارة شبكات مزوِّدي الخدمات من حيث التعاون والشراكة والتحالف وتكامل الخدمات، معتبرين أنه كلما زاد التنسيق والتكامل بين أعضاء الشبكة تزداد فاعليتها [(1215)]. وهناك ادعاء مشابه يطبق على أنموذج تنظيمي جديد لتقديم الخدمات من وجهة نظر العميل والمعروف بـ «المؤسسات متعددة الخدمات» (One-Stop-Shops) حيث يساهم المواطنون والشركات كل وفقًا لاختصاصه في عملية تقديم الخدمات [(1216)]. لقد سارع الممارسون والمعلقون في التركيز على قدرة التكنولوجيا في مساعدة هذه العملية، وحتى في الثمانينيات من القرن العشرين، كانت دائرة الضمان الاجتماعي تدعي أن «المؤسسات متعددة الخدمات» خطوة إلى الأمام على طريق توفير الضمان الاجتماعي بمساعدة برنامج حاسوبي عملاق للضمان الاجتماعي (2.6 مليار جنيه استرليني). ومع انتشار استخدام الإنترنت، يمكن الشركات متعددة الخدمات أن تصبح افتراضية وقد تتغلب عليها المعاملات السريعة التي تخضع للمناقشة الآن في هولندا، والتي بوساطتها قد تستعمل الهيئات الحكومية قواعد البيانات عن السكان للتواصل مع المواطنين (مثلًا) عندما يصبحون مؤهلين لاستلام مرتَّب التقاعد، أو عندما يصل الطفل لسن الدراسة. وبدلًا من التقدم يطلب للحصول على خدمة أو تعليم في مدرسة، فإن المؤسسة تكمل المعاملة للمواطن مستخدمة المعلومات المتوافرة، وما عليها إلا أن تقابل المواطن المعني إذا كانت المعلومات خطأ. وهذه الأفكار تشبه نماذج القطاع الخاص الموجودة: شركة سيسكو للحاسوب، على سبيل المثال، استخدمت منذ التسعينيات أنموذج الخدمة السريعة حيث تحول الأوامر إلى المُورِّدين من الطرف الثالث ثم يستلمها العميل مباشرة مع فاتورة الحساب من دون وساطة أي موظف من شركة سيسكو.

بشكل عام، وبعد مراجعة هذه الرؤى المختلفة للافتراضية (يعود معظم هذه الرؤى إلى عالم الأعمال والإدارة استنادًا إلى خبرة القطاع الخاص)، يمكننا استخلاص ثلاثة معانٍ لمصطلح «الافتراضية» في المؤسسات العامة. وهذه المعاني كلها تشير إلى غموض وعدم تحديد لإطار المؤسسة بحيث تصبح مؤسسة بالمعنى التقليدي للكلمة، وهذا جزء رئيس من معظم تعاريف الافتراضية.

1. الوجه الافتراضي: أولًا، تصبح المؤسسة الحكومية افتراضية من حيث علاقاتها مع العميل - الشركات أو المواطنين أو حكومات أخرى - الذي يتعاملون فحسب مع صورة افتراضية للمؤسسة بدلًا من التعامل مع المؤسسة نفسها. وهذا المفهوم للافتراضية ما هو إلا «تمثيل» للمؤسسة عبر

موقع إلكتروني كـ «نافذة» تجذب المواطنين والشركات إلى المؤسسة وتنشر معلومات. ويصبح الموقع الإلكتروني، بمعناه الأساسي، أكثر أهمية من المؤسسة نفسها، ويقدم معلومات من مؤسسات متعددة بشكل متكامل ويستقبل معلومات ومعاملات من المواطنين ويرسلها إلى المؤسسات الملائمة من دون أن يعرف المواطنون المؤسسة التي يتعاملون معها. وعندما تتطور هذه العملية، تستخدم شركات القطاع الخاص الإنترنت وتقنيات المواقع لتأسيس أنواع جديدة من العلاقات مع العميل؛ «شركة دل (Dell) للحاسوب تستخدم الإنترنت حاليًا والتجارة الإلكترونية لإيجاد علاقات أوثق مع عملائها الذين كانت تعتبرهم مجرد أفراد مستهلكين، والبيت والأسواق الصغيرة» [(1217)]. وكما يقول مؤسس الشركة مايكل دل (Michael Dell) «لقد حسن الإنترنت قدرتنا على فهم العملاء بشكل كبير جدًا».

2. **الافتراضية الداخلية:** والمعنى الثاني للمؤسسة الافتراضية هو عدم وجود كيان مركزي للمؤسسة إضافة إلى كونها جوفاء وفارغة، ولذلك أقل تميزًا من العالم الخارجي. وبعبارات روزكرانس، إذا كانت الدولة الافتراضية دولة تفتقر إلى ما كانت الدولة تعنيه تقليديًا لتكون دولة، فإن المؤسسة الافتراضية هي المؤسسة التي تفتقر إلى متطلبات كونها مؤسسة. ويبدأ هذا التطور بإحلال أنظمة المعلومات مكان البيروقراطية. لكن التوجه نحو خفض جذري لعدد الموظفين يعزى إلى التعاقد الخارجي وإلى تكليف جهات أخرى بتقديم الخدمة وإلى التطور التكنولوجي أيضًا. وبهذا المفهوم، تعني المؤسسة الافتراضية مؤسسة «أساسية» صغيرة تتعامل بشكل رئيس مع العقود أو سلسلة من العقود، بدلًا من فعل أي شيء آخر؛ مؤسسة تنقصها القدرة التنظيمية. وقد تتخذ هذه المؤسسة شكل شراكة مع بائع رئيس، أو إذا كان التعاقد من الباطن مستخدمًا، سيكون هناك سلسلة من المؤسسات المتعاقدة بدرجة من الهرمية من خلال ترتيبات مع متعاقدين «رئيسين» أو «فرعيين». وفي ضوء النزعة القوية للدول للتعاقد الخارجي لتوريد تكنولوجيا المعلومات المشار إليها أعلاه، فهذا يرتبط عادة بالاتجاهات التكنولوجية.

3. **الشبكات الافتراضية:** يتمثل المعنى الثالث للافتراضية في العلاقات بين المؤسسات حيث توجد المؤسسات على شكل كتل أو تجمعات فحسب لتحقيق هدف معين؛ الارتباطات أهم من المؤسسات وشبكات الأفراد، والمؤسسات (بعبارات فريسن) هي الأهم. وفي عالم الأعمال، سمي هذا التطور «التجمع الاستراتيجي»، «وهو وسيلة لتعزيز الميزة التنافسية بجمع المواد للتغلب على أداء المنافسة» [(1218)]. ومن الأمثلة على ذلك مؤسسة «أوتو نايشن» (Auto Nation) التي كانت سابقًا معرضًا للسيارات المستعملة والتي عقدت اتفاقات عديدة مع وكلاء شركات السيارات وشركات تأجير السيارات وشركات صناعة السيارات ومواقع شراء السيارات لتصبح أكبر وكيل للسيارات في الولايات المتحدة: «باختصار، عملت الشركة عبر الرجوع إلى

المستهلك على تجميع أسواق سيارات الأجرة والسيارات الجديدة والمستعملة وأنواع مختلفة من السيارات والتكنولوجيا في مكان واحد: موقع إلكتروني» [(1219)]. هناك أمثلة كثيرة للتحالفات الاستراتيجية بين شركات كبرى (ستاربكس، الخطوط الجوية المتحدة، بارنز ونوبل، ماريوت، دويتش تليكوم، داميلر كرايزلر، بلاوبنكت وميكروسوفت...) عبر الاعتماد على خدمات الاتصال من بُعد، وتكامل عدد من التقنيات والمنتجات والخدمات. ويمكن شبكات العلاقات بين المؤسسات أن توجد من خلال الروابط بين المجموعات في داخل المؤسسات - فكرة «الفِرَق الافتراضية» التي تعمل عبر حدود المؤسسات من خلال تكنولوجيا المعلومات [(1220)]. وهذه الفرق متداخلة الوظائف «فرق من دون حدود» لا توجد إلا من خلال الإنترنت، والشبكة (The Web) والشبكات الداخلية (Intranets)، ما يسمح للشركات للاستفادة من قدرات ومواهب أفضل الناس في هذا المجال بغض النظر عن وجودهم المادي في أي مكان في العالم (على الرغم من أن هؤلاء المؤلفين يحرصون على التأكيد لقاعدة «90/10» - 90 في المئة من الناس و10 في المئة من التكنولوجيا).

ثانيًا: أين الدليل؟

إن تكنولوجيا المعلومات تستطيع أن توفر فرصة لوجود المؤسسات الافتراضية بالمعاني الثلاثة التي ذكرناها آنفًا. ومن الأمور المهمة في هذا الميدان تطور التقنيات التي تعتمد على الشبكة والانتشار الواسع للإنترنت. أما تقنيات المعلومات السابقة فكانت داخلية إلى حدٍ كبير، ومع أنها أوجدت فرصًا جديدة لإعادة هيكلة المؤسسات من الداخل، فإنها لم تؤثر كثيرًا في قدرة المؤسسات للتواصل مع عملائها أو مع المؤسسات الأخرى. وقد تعمل هذه التقنيات على إيجاد مؤسسة يتمثل وجودها المركزي على شكل شبكة معقدة من أنظمة المعلومات ستعمل على خفض عدد الموظفين - واستبدال أنظمة المعلومات بالبيروقراطية (الافتراضية الداخلية) - ولكنها تقدم قليلًا من حيث الارتباطات الخارجية. وفي المقابل، فإن الإنترنت يوفر فرصًا لتحويل العلاقة بين المؤسسات والعملاء. كما أن الموقع الإلكتروني يسمح بأنواع المعاملات المالية كلها التي كان من الممكن معالجتها أصلًا في المؤسسة، بمعالجتها في الموقع الإلكتروني فحسب. وكما ذكر أحد موظفي مكتب الضريبة في أستراليا في عام 1999، أنه «ستكون هذه المؤسسة في المستقبل موقعًا إلكترونيًا» [(1221)].

1- الوجه الافتراضي

إذا نظرنا إلى العملاء يدخلون إلى المؤسسة، يمكننا القول إن هناك طرائق كثيرة تظهر التغير في العلاقات بين المواطنين والمؤسسات الحكومية. وفي الواقع، تتمتع معظم الوكالات الحكومية بوجود على شبكة المعلومات. وقد

أجرى دنليفي ومارغتس [(1222)] تحليلًا شاملًا للحكومة البريطانية على شبكة الإنترنت في عام 2001، ووجدا أن 84 في المئة من الهيئات والمؤسسات الحكومية تمتلك موقعًا إلكترونيًا، وأما الهيئات التي لم يكن لها موقع إلكتروني فهي الهيئات الصغيرة التي كانت علاقاتها الخارجية محدودة جدًا. وكان لأربعة أخماس المواقع التي درست (310 موقعًا) مواقع للبريد الإلكتروني لخدمة الاستفسار وتقارير سنوية وأخبار صحافية وأخبار نشاط المؤسسات، وارتباطها مع الوكالات الحكومية الأخرى. وفي عام 2001 كانت لمؤسسة الحكومة البريطانية الشكلية ما بين 41-50 في المئة من مجموعة السمات وما بين 21-30 في المئة من العدد نفسه من المواقع الأصغر في عام 1999 [(1223)].

ويبدو أن المواطنين يحصلون على مزيد من المعلومات عن الحكومة الإلكترونية. وقد وجد توماس وستريب [(1224)] في دراسة مسحية في ولاية جورجيا أن زيارات المواطنين المواقع الإلكترونية التابعة للحكومة كانت تزداد بشكل كبير، ويبدو أنها «أصبحت شكلًا أساسيًا جديدًا من أشكال التواصل التقليدي للعميل مع الحكومة». كما أن ازدياد توافر المعلومات الحكومية على المواقع الإلكترونية «يعزز انفتاح الحكومة وشفافيتها، وبالتأكيد، سيحقق قيم الديمقراطية» [(1225)]. ومن الأمثلة المعاصرة الجيدة تحقيق الحكومة البريطانية في مقتل العالِم الحكومي الدكتور ديفيد كيلي - حيث كانت الأدلة والجلسات والأحكام كلها معروضة للمواطنين - الأمر الذي جعل تفاصيل تلك التحقيقات في متناول الجميع أكثر مما كان عليه الوضع سابقًا. وعلى الرغم من العدد القليل للعاملين في ذلك التحقيق، فقد أصبح كيانًا ملموسًا لأعداد هائلة من المواطنين، بمعدل يراوح بين 10,000-30,000 زائر للموقع في أيام تقديم الأدلة و(بعد أن توافرت الأدلة) كان الموقع عاملًا مساعدًا في نشر المعلومات في شبكات الأخبار العالمية من طريق المؤسسات الإعلامية التي استغلت هذه المعلومات في عرض قصة سهلة متسلسلة.

هناك أمثلة أخرى للمواقع الإلكترونية التي فتحت المؤسسات للمواطنين. فعلى سبيل المثال، اقترح مكتب الضريبة الأسترالي فتح قواعد البيانات التشريعية التي تتخذ القرارات على أساسها ونقلها للمواطنين دافعي الضرائب لكي يتابعوا بالتفصيل كيفية اتخاذ القرار في قضاياهم المتعلقة بالضريبة. وهذه الحركات تجعل المؤسسات أكثر شفافية لأنها تعرض للمواطنين آليات اتخاذ القرارات فيها. ففي هولندا مثلًا، عُرضت مسودة تشريع الضرائب على الإنترنت لمعرفة تعليقات الجمهور، وكانت ملاحظات المتخصصين في هذا الموضوع والمستشارين مفيدة جدًا بحيث تم تغيير مشروع القرار استجابة لهذه الملاحظات.

من الأمثلة الواضحة على الوجه الافتراضي للدولة هو مشروع البوابة الإلكترونية للحكومة المركزية. فقبل استخدام الشبكة وانتشارها، كان من الصعب توجيه المِواطن إلى نقطة اتصال (مثل: بناية، رقم هاتف، عِنوان

بريدي) وإخباره بأن «هذه هي الحكومة». في القرن الحادي والعشرين، أصبح لدول الديمقراطيات الليبرالية كلها ومعظم الدول الأخرى «نقطة دخول» تستقبل فئات مختلفة من الزوار من الداخل والخارج إلى «الحكومة». لقد كان موقع الحكومة الاتحادية الأميركية firstgov.gov ناجحًا جدًا منذ إنشائه في عام 1999 في جذب المواطنين الأميركيين إلى هذا الموقع، وبخاصة عقب الاستجابة الهائلة للهجوم الإرهابي في الحادي عشر من أيلول/سبتمبر 2001، عندما أصبح الموقع بؤرة أخبار ومعلومات عن الحكومة نفسها. ويقدم الموقع الحكومي الكندي www.canada.gc.ca معلومات هائلة عن كندا والحكومة الكندية. ويقدم العديد من البوابات الإلكترونية المركزية للحكومات أنواعًا مختلفة من نقاط الدخول لفئات مختلفة من المستهلكين والشركات والمواطنين والزوار الأجانب. وكانت البوابة الإلكترونية في أستراليا ناجحة في تغيير كيفية تعامل الشركات مع الحكومة المركزية. وهناك تباين بين الدول في مدى استعمالها للإنترنت لتكوّن لها وجودًا افتراضيًا بهذه الطريقة. فمثلًا يفتقر موقعا الحكومة البريطانية www.open.gov (حتى عام 1999) وwww.ukonline.gov.uk إلى شمولية المواقع التي ذكرناها سابقًا ولم يكن يوجد في بريطانيا مواقع تجارية في وقت كتابة هذا البحث.

في معظم الدول، تتطلب الدول وقتًا طويلًا قبل أن تصل إلى الإفادة من هذه البوابات بالشكل الأمثل لجعل الدولة افتراضية، كما أن الهيئات الحكومية تأخرت عن باقي أنواع المؤسسات في هذا المضمار. ومن المستحيل أن تعمم في مؤسسات القطاع الخاص، فهناك اختلافات كثيرة كالتي بين الشركات الصغيرة والكبيرة (حيث إن الصغيرة لا تستخدم الإنترنت للتعامل مع عملائها وقد لا تكون هذه الخدمة متوافرة لديها)، وبين المؤسسات القطاعية (خطوط الطيران كانت مبدعة من حيث تطوير علاقات جديدة مع العملاء). ومن الصعب كذلك التعميم على الحكومات كلها في بلدان يتباين فيها استخدام الإنترنت وانتشاره وكذلك وجود الحكومة الإلكترونية. وفي أي حال، فقد أظهرت دراسة مسحية لاستعمال الحكومات الإلكترونية نتائج مخيبة للآمال من حيث الاستعمال وبخاصة الخدمات الإلكترونية في معظم الدول [(1226)]، ولا سيما المملكة المتحدة حيث إن 13 في المئة فقط من المواطنين استفادوا من الخدمات الحكومية الإلكترونية في الأشهر الاثني عشر الماضية (مع أن الرقم المقابل لذلك في السويد والنرويج وسنغافورة والدانمارك تجاوز 50 في المئة). ومن الصعب أن نبحث عن معادل حكومي في أي مكان من عالم الأمازون، وهي مؤسسة مبنية أساسًا على الموقع الإلكتروني، بحيث إن المؤسسة هي التي تخدم الموقع بدلًا من خدمة الموقع لها. وقد وجد توماس وستريب [(1227)] أن المبحوثين في دراستهم المسحية في الولايات المتحدة الذين أفادوا بأنهم يستخدمون الموقع الإلكتروني الحكومي كانوا يبحثون عن معلومات بدلًا من محاولتهم إرسال معلومات للحكومة، أو إجراء أي نوع من

أنواع التفاعل. ووجد دنليفي وآخرون [(1228)] أن المواقع الإلكترونية في حكومة المملكة المتحدة كانت متأخرة عن نظرائها في القطاع الخاص من حيث التسهيلات في العمليات والمعاملات وأن الحكومات المحلية (حيث يتوقع الفرد أن يجد أدلة وافرة على تحول العلاقة بين المواطن والحكومة، كما الحال عندما يتصل المواطنون بالحكومة) كانت متخلفة عن الحكومة المركزية. لقد كانت الهيئات الحكومية في كثير من الأقطار (وبخاصة في المملكة المتحدة) بطيئة في الاستفادة من الإمكانات الجديدة التي توفرها تكنولوجيا المواقع الإلكترونية لتعزيز العلاقة وتنشيطها مع عملائها من خلال (على سبيل المثال) استخدام إحصاءات واستعمال الشبكة لإعطاء فهم جديد لكيفية استعمال المواطنين لتطبيقات الإنترنت بغية التعامل مع المؤسسات الحكومية.

2- الافتراضية الداخلية

إن أوضح جانب أصبحت فيه المؤسسات «خاوية» من خلال استخدام التكنولوجيا كان بسبب أتمتة الوظائف الإدارية: استبدال البيروقراطية بأنظمة المعلومات. وفي الديمقراطيات الأكثر تقدمًا مثل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، حدثت هذه الظاهرة عبر دوائر حكومية كبيرة في الفترة ما بين الستينيات والثمانينيات من القرن العشرين، عندما كانت معظم مشروعات الحوسبة الكبيرة مبررة من حيث التكلفة بوساطة التوفير الكبير في أعداد الموظفين [(1229)]. ومع أن التوفيرات كانت مخيبة للآمال في كثير من الحالات، حيث كانت بعض المشروعات تغطي تكاليفها بهذه الطريقة، ليس هناك شك في أن أتمتة الإدارة الحكومية حلت مكان بعض أنواع النشاط الإداري، كما أن انتشار أنظمة المعلومات جلب أنظمة جديدة للمؤسسات. وبشكل عام، لقد أدى ذلك إلى تحول من قدرة المؤسسات ومهاراتها إلى خبرات منظمة، كما أن الدوائر الكبيرة كانت تطور دوائر لأنظمة المعلومات بهدف تطوير أنظمة «حساسة لرسالتها وإدامتها». وقد يُنظر إلى هذا بوصفه تحولاً من البيروقراطية الآلية إلى أنظمة أدهقراطية (adhocracy) عبر استخدام تصنيف مينزبيرغ للمؤسسات [(1230)]. ويدعي كثير من الباحثين [(1231)] أن انتشار تكنولوجيا المعلومات قد يؤدي إلى علاقات هرمية أكثر مرونة وأقل عمودية، لكن هناك نزعة لدى الحكومة للإبقاء على خبرات تكنولوجيا المعلومات منفصلة تنظيمًا عن بقية الدائرة وأن يبقى التسلسل القيادي الهرمي التقليدي كما كان عليه سابقًا. وفي الحقيقة، أظهرت دراسة مديري البرامج في الهيئات الحكومية الأميركية على مستوى المقاطعة أن أثر تبني تكنولوجيا المعلومات على نظام الهيئة وبنيتها كان ضئيلاً [(1232)].

في الأعوام العشرين الماضية كان توجه الحكومات نحو التعاقد الخارجي مع شركات خدمات الحاسوب لتطوير تكنولوجيا المعلومات وصيانتها فيها، وهذا

دليل واضح على الافتراضية بمعنى إعفاء الحكومة من هذه الواجبات، وبخاصة في الدول التي كان اتجاه التعاقد الخارجي فيها قويًا. وهنا أصبح ارتباط الاتجاهات المزدوجة لتطوير التكنولوجيا والتعاقد الخارجي في الحكومات قويًا لأن تكنولوجيا المعلومات تكون دائمًا في مقدمة عمليات التعاقد (في المملكة المتحدة والولايات المتحدة ونيوزيلندا مثلًا). ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال، يذهب أكثر من نصف ميزانية تكنولوجيا المعلومات في الحكومة الاتحادية إلى مقدمي خدمات الحاسوب في القطاع الخاص. وكانت أستراليا ونيوزيلندا في طليعة الدول في عملية التعاقد الخارجي لتوفير تكنولوجيا المعلومات في التسعينيات من القرن العشرين. وفي اليابان، لا يتم أبدًا إنتاج تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات والهيئات الحكومية، بل تتعاقد الحكومة مع شركات القطاع الخاص لتزويدها بهذه الخدمات (من الشركات الرئيسة التي تتعاقد معها الحكومة: هيتاشي، توشيبا، فوجي تسو). إن انخفاض مستوى الخبرات في القضايا التكنولوجية في الحكومة اليابانية يفسر ضعف ظهور اليابان بوصفها دولةً استشارية في ميدان الحكومات الإلكترونية [(1233)].

تختلف التوجهات للتعاقد الخارجي من دولة إلى أخرى، ما أدى إلى تطور شركات حاسوبية عدة لتقديم خدمات تكنولوجيا المعلومات للدول التي تميل إلى التعاقد الخارجي من أجل الحصول على هذه الخدمات [(1234)]. وتعمل هذه الأنظمة على تحديد نوع «الافتراضية الداخلية» التي تظهر بين الحكومات. ففي بريطانيا، تطور نمط متميز من التعاقد الخارجي من خلال محاولات متلاحقة للتعاقد لاختبار السوق في الثمانينيات من القرن العشرين، كما ظهرت أيضًا مبادرة التمويل الخاص في التسعينيات، وهي ترتيب لنقل المخاطرة الكامنة في أنظمة تكنولوجيا المعلومات الحكومية الكبيرة إلى القطاع الخاص. لقد أدى الاستمرار في التعاقد الخارجي إلى تكوين شراكات عملاقة بين الهيئات والمؤسسات الحكومية في بريطانيا ومقدمي الخدمات الحاسوبية في العالم، وكانت تلك الشراكات فريدة من نوعها من حيث طول مدة العقد وقيمة العقد. والنتيجة هي أن كل دائرة أو هيئة تقريبًا تصبح مرتبطة بشراكة واحدة في الأقل وأن كثيرًا من نشاط المؤسسة يعتمد تمامًا على الشراكة للتنفيذ الناجح. لقد شُلّت حركة دائرة الجوازات في عام 2001 عندما انهار النظام الجديد لإصدار الجوازات الذي طورته شركة سيمنز (Siemens) وحدثت أخطاء حسابية في نظام تسجيل التأمين الوطني الذي طوّره آرثر أندرسن (Arthur Andersen). وظلت دائرة الهجرة والجنسية غير قادرة على إجابة 12,000 رسالة بعد تأخر النظام الجديد الذي طورته شركة سيمنز عام 2001 [(1235)]. وكل هذه الدوائر أصبحت اليوم افتراضية حيث إنها لا تستطيع العمل من دون شراكة ناجحة.

هناك أمثلة أخرى لحكومات بمستوى أقل من التعاقد الخارجي في مجال تكنولوجيا المعلومات، وبخاصة في أوروبا. ففي هولندا، على سبيل المثال،

فإن العقود مع مقدمي خدمات تكنولوجيا المعلومات في القطاع الخاص قليلة جدًا، لذلك يوجد متخصصون كثيرون في هذا المجال في الدوائر الحكومية. كما أن كندا أيضًا لا تتعاقد مع جهات خارجية إلا قليلًا لتزويدها بخدمات تكنولوجيا المعلومات، ولذلك ينظر مقدمو هذه الخدمات في القطاع الخاص في أوتوا إلى الحكومة بوصفها منافسًا كبيرًا لهم. ويبدو أن هذه الاستراتيجية لم تحبط محاولة كندا لتتقدم في السباق في تطوير الحكومة الإلكترونية، وقد احتلت مرتبة عالية في تصنيف أكسنتشر للحكومات الإلكترونية على مدى ثلاث سنوات بين عامَي 2000 و2003 [(1236)].

تختلف أنواع ترتيبات العقود في مدى تشجيعها للافتراضية، ومع ذلك تبقى فكرة المساءلة من خلال العقد فكرة هرمية. في الأقطار التي تتعامل كثيرًا بالتعاقد الخارجي للحصول على خدمات تكنولوجيا المعلومات التي يسميها غارف [(1237)] «بيروقراطية الظل» لمقدمي الخدمات الحاسوبية في القطاع الخاص (الذين كانوا يوجدون في ضواحي واشنطن)، أصبحت عملية التعاقد للحصول على هذه الخدمات ظاهرة ملموسة ومتنامية للحكومة، ومرافقة «البيروقراطية الرسمية» للحكومة التقليدية. وفي المملكة المتحدة، تؤدي الشراكات الرئيسة الطويلة المدى إلى إخفاء الفروق بين الموظفين في القطاع العام والخاص: فإذا عمل موظف في شركة أنظمة البيانات الإلكترونية، لمدة عشرة أعوام، في دائرة المداخيل في إينلاند (Inland) في جزء من تعاقد بقيمة مليار جنيه استرليني بين المؤسستين، فهل هو موظف في القطاع الخاص أم في القطاع العام؟ ويمكن لهذه الترتيبات أن تكون مشابهة للأشكال التنظيمية الأكثر تقليدية.

علاوة على ذلك، يمكن لهذه الشراكات أن تطور حدودًا خارجية قوية جدًا، مع كون مقدمي الخدمات الحاسوبية حريصين على السرية التجارية وعلى دعم العلاقة ضد المنافسة من مقدمي الخدمة الآخرين. وبسبب الطبيعة المتميزة للتعاقد مع القطاع العام (حيث تكون العلاقة تنافسية بشكل عام وأرباح القطاع الخاص تخضع لمراقبة شديدة)، تميل الهيئات الحكومية إلى استعمال الأسلوب الذي يركز على العلاقات في عملية التعاقد، والذي يفضله القطاع الخاص. وهناك أدلة أقل تشير إلى أنظمة المؤسسات المترهلة التي تميز «الشركة الافتراضية». وبهذا المعنى، قد توجد الافتراضية في داخل العلاقة، ولكن الحدود التنظيمية المحيطة بما يسمى الشراكة قد تعزز. وتميل الدول التي تطبق الأنموذج الأنكلوسكسوني في التعاقد (الولايات المتحدة، أستراليا، نيوزيلندا، على سبيل المثال) لتطوير علاقات معارضة أو منافسة حيث يكون الالتزام بالعقد شديدًا بحيث يشكل عائقًا داخليًا في المؤسسة. وفي اليابان، وكما يقول أحد المسؤولين في وزارة التجارة والاقتصاد والصناعة: هناك غرفة لنظام حاسوبي هناك (في بناية الوزارة) والعاملون فيها من شركة فوجي تسو

فحسب، ولا يستطيع الوصول إليها إلا العدد القليل من الموظفين [(1238)]. وفي دول أخرى مثل هولندا التي تعتمد أنموذجًا توافقيًا بدرجة أكبر في مجال التعاقد يكون للشبكات المتقاطعة فيها فرصة أكبر لإخفاء الحدود الداخلية والخارجية وجعلها أقل وضوحًا، حيث يتمتع الناس أنفسهم بـ «افتراضية» في القطاع العام والخاص [(1239)].

3- الشبكات الافتراضية بين المؤسسات

إن الافتراضية بالمعنى «التوافقي» من أصعب الأنواع الثلاثة من حيث إمكان قياسها كميًا. لكن هناك أدلة نوعية تشير إلى أن هذا النوع كان أبطأ من النوعين الآخرين في الظهور في الحكومة من منظور المعلقين ما بعد الحداثويين مثل فريسن [(1240)]، أو (أقل تفاؤلًا) الذين يكتبون عن «الدولة الديمقراطية الشكلية» [(1241)]. ومن الصعب تحديد معادل لشركة دل للحواسيب في القطاع العام. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن توجب الشبكات الافتراضية التعامل مع الإدارة العامة الجديدة بدلًا من قيام الحكومة بالإفادة القصوى من التطور التكنولوجي. وقد أدى توزيع الحوكمة في المملكة المتحدة ونيوزيلندا وبعض الحكومات الممارسة للإدارة العامة الجديدة إلى تجزئة دوائر الحكومة من دون أي محاولة لاحقة لإعادة كونها افتراضية. وكثيرًا ما تثير هذه التجزئة تحديات للتطور التكنولوجي بدلًا من تقديم التكنولوجيا لحلول متكاملة. وقد ذكر كيتل [(1242)] أن هناك اعتمادًا متزايدًا من الحكومة على عدد من الشراكات المتنوعة مع منظمات تطوعية وغير ربحية، لكن يبدو أن هذه العلاقات بين المؤسسات تعزى إلى اتجاهات التعاقد والحصول على الخدمة التي كانت تعد من وظائف الحكومة بدلًا من كونها من وظائف التطور التكنولوجي. إن مفهوم «الحوكمة» الذي ظهر نتيجة التركيز المتزايد على الشبكات بديلًا للبيروقراطية لم يتأثر إلا قليلًا بتحديد أي اتجاهات تكنولوجية، كما أن تحليل كيتل لـ «تحول الحوكمة» (Transformation of Governance) في الولايات المتحدة لا يُذكر في الإنترنت أو في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلا ذكرًا يسيرًا. وبالمثل فإن رسالة بارداخ [(1243)] بعنوان «تشجيع الهيئات على التعاون» لا تتطرق إلى موضوع إمكان الإفادة من تكنولوجيا المعلومات إلا قليلًا. وفي الانتخابات في المملكة المتحدة، أدى انتخاب حكومة من حزب العمال في عام 1997 إلى انتشار الإشارة إلى المشاركة بين «الدوائر الحكومية» و«الحكومة الكلية» [(1244)]، والتي كانت أقل على الرغم من استمرار وجودها في الولاية الثانية [(1245)]. وعلى الرغم من اعتماد بعض النداءات للحكومة الكلية على تكنولوجيات المواقع الإلكترونية للمساعدة في العمل التعاوني [(1246)]، يمكن النظر إلى الحكومة التعاونية في بريطانيا بوصفها مجموعةً من الاستجابات لفكرة تحول الخدمات إلى أجزاء متفرقة، وإن تلك التجزئة كانت تحول دون تحقيق أهداف مهمة للسياسة العامة [(1247)]. وقد أظهرت الدراسات المسحية

لتلك الحكومة [1248] بعد خمس سنوات من حكومة العمال بعض الصعوبات في «المشاركة»؛ الوقت الطويل اللازم لتنفيذ المبادرات المشتركة واستحالة فرض «التعاون» من القمة إلى القاعدة [1249].

بالتأكيد، فإن تكنولوجيا المواقع تلائم الحكومة التي تتعاون فيها الدوائر كلها لتحقيق أهداف مشتركة، إلا أن التكنولوجيا وحدها لا تستطيع أن توجد هذه الارتباطات. لكن هذا النوع من التطور هو ملحوظ في الدول التي توجد فيها ثقافة الشبكات والتعاون بين الدوائر والمؤسسات. ففي هولندا، على سبيل المثال، نشأت أنماط ممتدة من العلاقات بين الفاعلين السياسيين ومجموعات المصالح أصلًا من خلال الفصل الاجتماعي بين الكتل الكاثوليكية والبروتستانتية والعلمانية [1250]. وبقيت هذه العلاقات عندما تفككت الكتل الاجتماعية السياسية في نهاية القرن العشرين، وهذا يعني أن الثقافة الإدارية في هولندا تعتمد على الشبكات بشكل قوي. وما يعزز تلك الشبكات استخدام التقنيات الحديثة إلا أنها سبقت التطور.

بالمثل، تبدو قدرة الإنترنت على تسهيل بقاء المؤسسات المترهلة غير مستغلة تمامًا في المؤسسات الحكومية مقارنة بقطاعات أخرى. ومرة أخرى نقول إن من الصعب التعميم على القطاعات كاملة. لكن في القطاع الخاص، بدأ منظرو الإدارة بطرح مفاهيم جديدة للهيكلة التنظيمية ولتمثيل بياني للمؤسسات يتكون من «محور» و«شبكات» بدلًا من أشكال تنظيمية، وذلك لتعكس الأشكال المعقدة للمؤسسات والتي أصبحت اليوم مألوفة [1251]. لقد سارعت مجموعات الضغط والمنظمات الاحتجاجية إلى التركيز على قدرة تكنولوجيا المواقع الإلكترونية لتلبية حاجة المؤسسات ولتنظيم الاحتجاجات بين الأفراد والجماعات على مستوى عالمي. وتتكون منظمة «أطباء بلا حدود» (Médecins Sans Frontières) من عدد من المكاتب الوطنية من دون مركز قيادة عالمي لها: يلتقي المديرون التنفيذيون من المكاتب الوطنية المختلفة بشكل منتظم، وعندما تظهر أزمة ما يتواصل الموظفون من المكاتب المختلفة بعضهم مع بعض مشكلين بذلك شبكة بسيطة [1252]. كما أن الشبكات الإرهابية قد طورت نشاطها أيضًا باستخدام هذه التكنولوجيا، ما شكل تحديًا صارخًا للدول التي لا تستعمل الشبكات. ومن الصعب أيضًا التعميم على القطاعات كلها؛ لكن في بعض الدول، يبدو أن الحكومات كانت أبطأ من المؤسسات الأخرى في تكوين أنظمة من هذا النوع [1253]. ويتمثل الاستثناء هنا في تلك الحكومات ذات الثقافة الشبكية مثل هولندا، حيث أدرك المسؤولون أن وعي المواطنين والمجموعات الاجتماعية بأهمية الشبكة يشكل تحديًا للحكومة [1254].

ثالثًا: الدولة الافتراضية في المستقبل

إن أنواع الافتراضية الثلاثة التي ذكرناها سابقًا - تطوير الوجه الافتراضي وتطوير الشبكات الافتراضية والافتراضية الداخلية - موجودة في مؤسسات

عامة مختلفة في بلدان مختلفة، وقد جلبت الاتجاهات نحو الحكومة الإلكترونية والإدارة العامة الجديدة الافتراضية بأشكال متنوعة، ويبدو أنها مصممة على الاستمرار في ذلك. ماذا ستكون دوافع ومعوقات التغيير؟ كيف ستبدو المؤسسة الافتراضية في المستقبل؟ يتضح لنا من التعليقات والأدلة المذكورة آنفًا أن سيناريوات عدة قد تبرز. وسيكون الاتجاهان مهمين، ولكنهما يرتبطان بعضهما ببعض ارتباطًا يصعب فصله، وستشكل العلاقة بينهما مستقبل «الحكومة الافتراضية».

أما بشأن الحكومة الإلكترونية، هناك دوافع عدة لمزيد من التغيير، وبخاصة ازدهار الإنترنت واستعمال الشبكة (أكثر من 50 في المئة من مواطني المملكة المتحدة والولايات المتحدة وكندا والبلدان الاسكندنافية يستعملون الشبكة)، وهذا يعني أنه عندما يزداد تفاعل الناس والشركات مع المؤسسات الأخرى كلها بوساطة الإنترنت، فإن طلبهم توفير هذه الخدمات من الحكومة سيزداد تدريجًا. توفر تكنولوجيا المواقع إمكانات جديدة لخدمة جيدة وتوسيع للخدمات (من حيث توافرها على مدار الساعة). وتوفر الحكومات الإلكترونية احتمالات كبيرة لخفض تكاليف الحكومة إلى الحد الذي يحتم إجراء المعاملات المالية إلكترونيًا لمجموعة من المستخدمين [(1255)]. وهذا الحافز سيُعرّض الحكومة للدوافع نفسها لأن الشركات الخاصة تعاني عدم استخدام الاختراعات الإلكترونية، وهذا هو السبب الرئيس في أن شركات الطيران كلها تقدم خدمات الحجز الإلكترونية. وهناك حوافز مركزية، حيث بدأت الحكومات في جميع أنحاء العالم تطالب بتطبيق الحكومة الإلكترونية، ويطلب رؤساء الوزراء أو الرؤساء فيها تحديد مواعيد محددة لإنجاز الحكومة الإلكترونية وذلك في بلدان عديدة.

إلى أي مدى يمكننا أن نتوقع أن هذه الدوافع ستؤدي إلى إيجاد «الحكومة الإلكترونية»؟ إن الطريقة السائدة لتقويم التغير لدى الحكومة الإلكترونية في صناعة تكنولوجيا المعلومات [(1256)] تعتمد على ما يسمى بـ «الأنموذج المرحلي» الذي يقسم تطور الحكومة الإلكترونية إلى مراحل محددة [(1257)]. وفي هذا الأنموذج، تمر الحكومة الإلكترونية بخمس مراحل متتابعة بحيث تزداد صعوبة تنفيذ كل مرحلة كلما تقدمت العملية وزادت رغبة المجتمع وارتفع مستوى الأنظمة التي تبرز. تبدأ المراحل كما يأتي [(1258)]: (1) موقع إنترنت أساسي يحتوي على معلومات أساسية عن الهيئة أو الدائرة، نسخ إلكترونية لوثائق الدائرة ومكان للإعلانات؛ (2) النشر الإلكتروني: يحدث ذلك عندما يصبح موقع الدائرة عنصرًا مهمًا في استراتيجيتها العامة للتواصل حيث يستطيع المواطنين تنزيل أو نسخ نماذج من الموقع وتعبئتها ثم إعادة إرسالها، ولكنهم لا يستطيعون تقديم طلبات بوساطة الإنترنت، كما أن الموقع الإلكتروني لا يتصل بأي طريقة مقيدة بأنظمة المكتب الإداري الرئيس؛ (3) تأتي المرحلة الثالثة عندما تتحول المؤسسات أو الدوائر إلى النشر الإلكتروني التفاعلي

حيث يستطيع المستخدمون تكييف الموقع لتلبية حاجاتهم بوساطة أدوات بحث فعالة (مثلًا: عبر تحديد عنوان أو رمز بريدي للحصول على معلومات ملائمة) ويرتبط الموقع الإلكتروني الخارجي بقوة بأنظمة المكتب الإداري الرئيس. وفي الأقل، يمكن تقديم بعض النماذج إلكترونيًا وهناك اتصال مع الموظفين من خلال البريد الإلكتروني؛ (4) يتحقق الموقع الإلكتروني للمعاملات عندما يستطيع المستخدمون إنجاز معاملات متقدمة إلكترونيًا مع الدائرة من خلال توثيق شخصياتهم بأمان إلى المؤسسة، ثم يدفعون المبالغ التي يريدونها أو يطلبون معلومات خاصة بهم من قاعدة بيانات الدائرة أو المؤسسة. هناك نوعان من الخدمات المالية: الأول لا يطلب النظام فيه معلومات مسبقة عن المستخدم، والثاني هو «إدارة الحساب»، حيث تعتمد المعاملة على تاريخ المعاملات السابقة مع المؤسسة، وهذا ما يشبه المعاملات البنكية بوساطة الإنترنت؛ وأخيرًا، (5) الحكومة الإلكترونية التي تتعاون فيها دوائرها بعضها مع بعض، وتتحقق هذه المرحلة عندما يستطيع الموقع إجراء خدمات متنوعة للمواطنين ويسمح لهم بالوصول لا إلى مؤسسة واحدة فحسب، بل إلى مؤسسات حكومية أخرى ملائمة أو إلى مستويات مختلفة من الحكومة. وفي هذا الأنموذج، يتطور «الوجه الافتراضي» للمؤسسة أولًا، ثم تتبعه عملية تفريغ للمؤسسة حيث إن الروابط بين أنظمة المعلومات الداخلية والموقع الإلكتروني ستحل محل العمليات البيروقراطية، ما يؤدي إلى تركيز على الارتباطات بين المؤسسات، وكذلك «الحوكمة التعاونية» والمؤسسة كشبكة افتراضية يمثلها موقع إلكتروني.

لكن هذا التقدم عبر المراحل (التي تعجب مراكز الاستشارات العالمية للإدارة لأنها تساعد في إيجاد مؤشرات لـ «قياس» النجاح النسبي للدول في تحقيق الحكومات الإلكترونية) مضلل ولا يلقي إلا القليل من الضوء على مستقبل المؤسسة الافتراضية. أولًا، إن بعض معايير النماذج للتقدم تثير تساؤلات عندما تطبق على القطاع العام. فكثير من المؤسسات والهيئات لا تجري معاملات مالية فردية مع المواطنين بسبب دورها الأساس، مثل مؤسسات الدفاع أو الشؤون الخارجية. ويبدو أن الأنموذج ملائم أكثر لبعض أنواع المؤسسات التي تتعامل بالمعاملات المالية لأن لديها حوافز أكثر للسير قدمًا في المراحل. بالنسبة إلى المؤسسات التي تجري معاملات مالية مع عملائها، فإن أنموذج المراحل سيجعلها تعتقد بأن القفز من المرحلة 1 إلى المرحلة 5 لن يكون ممكنًا تمامًا إلا أن المؤسسات تستطيع التقدم نحو هذا الهدف بالطرائق الأربع الأخرى؛ عبر تأسيس نشر إلكتروني كامل، واستخدام المزيد من استراتيجيات النشر التفاعلية، وتطوير معاملات إلكترونية لمرة واحدة فقط، أو بعمليات إدارة الحساب. وليس هناك سبب حقيقي يدفع الحكومة لتفضيل استراتيجية على أخرى. وبدلًا من ذلك، ينبغي لكل وكالة أو مؤسسة أن تسأل «في ضوء نوع مؤسستنا والوظائف والواجبات التي نقوم بها

ورسالتنا الأساسية ودورنا، إلى أي مدى نستطيع أو يجب أن نتحول إلى التشغيل الإلكتروني أو الرقمي الكامل؟ [(1259)]. وكما أوضحنا سابقًا في المثال من البوابات الإلكترونية للحكومات، يستطيع الموقع الإلكتروني البسيط تحقيق الافتراضية بمعانيها الثلاثة المذكورة سابقًا، من خلال عرض وجه افتراضي للمواطنين، وخفض الحاجة إلى القدرة التنظيمية الداخلية وإيجاد شبكات افتراضية للمؤسسات والأفراد.

ثانيًا، يُعد أنموذج المراحل في التطور من النماذج الحداثوية بطبيعتها حيث إنه يرتكز على افتراض أن الحكومة أو المؤسسة لا تتقدم إلى الأمام إلا في مراحل. وتصف مؤسسة أكسنتشر [(1260)] الأنموذج المستخدم لديها من حيث مستوى «نضجه»: «إن الحكومة الإلكترونية تنضج على مراحل مع النمو المستمر في الدول كلها». والافتراض هو أن الدول كلها ستمضي قدمًا نحو المرحلة الآتية ولن يكون هناك عودة قد تعني مرحلة أقل نضجًا. لكن هل هذا التطور حتمي؟ عندما يطبق هذا الافتراض على مستوى الحكومة كلها، فإنه سيجعل صناع السياسة يؤمنون بحتمية تحقيق الحكومة الإلكترونية الكاملة.

أما بالنسبة إلى شبكة الأمم المتحدة للإدارة الحكومية، فإن هذا يعني «حكومة بلا حدود» («تكامل الخدمات الإلكترونية عبر الحدود الإدارية») [(1261)]. أما بالنسبة إلى مؤسسة أكسنتشر، فإن «تحويل الخدمة» سيتضمن تحسينًا في تقديم خدمة العملاء بوصفها رؤية، واستلام الخدمة بوصفها مقياسًا رئيسًا للنجاح، وستصبح الحكومة الإلكترونية جزءًا من تحويل أوسع للخدمات، وسيكون هناك تكامل متعدد القنوات [(1262)].

على النقيض من أنموذج المراحل، يوجد في العالم الواقعي عدد من العوائق التي تحول دون التقدم نحو الافتراضية. فهناك عدد من العوائق الثقافية من «جهة الطلب» تعمل في اتجاه معاكس للمواطنين والشركات التي تستعمل الخدمات الإلكترونية للحكومة، وهناك عوائق ثقافية أخرى من «جهة العرض»، تتميز بها المؤسسات الحكومية، والتي تعمل ضد المقاربة الكلية [(1263)]. ومن العوائق الرئيسة الصعوبة (أو في الأقل الصعوبة المحتملة) في تأسيس علاقات بين الأنظمة القديمة (أنظمة تكنولوجيا المعلومات الحالية التي سبقت استعمال تكنولوجيا المواقع الإلكترونية) والموقع الإلكتروني، أو بين الأنظمة الحاسوبية القديمة التي يمكن أن تؤدي إلى حالة من عدم التعاون في المعرفة والمعلومات في الدوائر والمؤسسات بحيث يصعب اختراقها كما كان الحال في مؤسسات الإدارة الحكومية البريطانية سابقًا. أما الشركات الخاصة فتميل إلى أن تكون أقل تشددًا بشأن بناء البرمجيات (التي تسمى البرمجيات الوسطى التي تصل بين أجزاء برنامج أو بين بعض الأشخاص والتطبيقات) التي تترجم المدخلات من المواقع إلى الأشكال التي تتطلبها الأنظمة الحاسوبية القديمة. ويعترف المسؤولون في القطاع الخاص (بشكل سري!)

أن «أنظمتهم القديمة في حالة يرثى لها». لكن هذه الطريقة لا تنسجم مع الطريقة الرسمية البيروقراطية للهيئات الحكومية في تطوير الأنظمة (بخاصة في المملكة المتحدة)، ومن المحتمل أن تسعى لإحداث «تحولات» كاملة في أنظمتها القائمة التي بوسعها أن تشل حركة تطوير الحكومة الإلكترونية لسنوات عدة [(1264)].

من العوائق الأخرى التي تحول دون الافتراضية ما يأتي من العلاقة بين الحكومة الإلكترونية واتجاهات الإدارة العامة الحديثة، وبخاصة التعاقد. وبشأن التعاقد للحصول على تكنولوجيا المعلومات، حدد دنليفي وآخرون [(1265)] العلاقة بين الحكومة وصناعة تكنولوجيا المعلومات من خلال «نظام اتصال» لمزوّدي الخدمات الحاسوبية بوصفها محددًا حيويًا لنجاح الحكومة الإلكترونية. وفي ما يتعلق بالتعاقد بشكل عام، يشير ميلوورد وبروفان [(1266)] إلى أنه على الرغم من أن مفتاح إدارة شبكات مزوّدي الخدمات هو تكامل الخدمات، فإن أي توجه لفعل ذلك في البلدان التي فيها الإصلاح الإداري العام الجديد قوي جدًا سيواجه «نظرية ضمينة منافسة» تفسر الفاعلية بمدى التعاقد التنافسي: «وهذه الاستراتيجية، تثير التساؤل حول ما ستقدمه هيئات أو دوائر الحوافز إذا كانت تتنافس بعضها مع بعض» [(1267)]. إن الهدف المثالي للحكومة الإلكترونية هو تحقيق «الحكومة الإلكترونية الكلية». لكن، كما ذكرنا سابقًا، ليس هناك شيء مؤكد بشأن تطورها، كما أن تقدمها سيواجه عوائق تحول دون التعاون والتآزر.

هل أصبحت المؤسسات العامة «هكذا لأغراض عملية، على الرغم من أنها ليست كذلك بالاسم أو وفقًا للتعريف المحدد الصارم؟» وكما ذكرنا سابقًا، يواجه قياس الافتراضية مشكلات واضحة، ولكن هناك أدلة كافية للقول إن تعريف ما نعني بالمؤسسة يتغير من خلال تطور الوجه الافتراضي والافتراضية الذاتية التي يشجعها التعاقد الخارجي (وبخاصة الحصول على تكنولوجيا المعلومات من الخارج) ومن خلال التطور المحدود للشبكات الافتراضية. لكن الأدلة التي قدمناها توضح وجود تباينات قوية بين البلدان، وأن العلاقة بين الحكومة الإلكترونية والإدارة العامة الجديدة ستشكل نوع الافتراضية الذي سيبرز في أي حكومة وما إذا كان سيعد تغيرًا إيجابيًا أو سلبيًا. لقد حدد دنليفي ومارغتس [(1268)] أربع نتائج ممكنة من التفاعل بين الإدارة العامة الجديدة و«حوكمة الفترة الرقمية»:

- **سيناريو الإدارة العامة الجديدة الرقمية:** يقوم صانعو القرارات السياسية البيروقراطيون الملتزمون بمنظور الإدارة العامة الجديدة بتنقية الحكومة الإلكترونية مع استمرار التعاقد الخارجي سمة من سمات الإدارة العامة وتحقيق بعض آثار الحكومة الإلكترونية الكلية الممكنة.
- **التحول إلى دولة رقمية:** تنفيذ كامل لتأثيرات الحكومة الإلكترونية وإلغاء الإدارة العامة الجديدة.

- **الفوضى السياسية:** تنفيذ التغيرات في الحكومة الإلكترونية تنفيذًا من دون حماسة عبر الأنظمة الحاسوبية القديمة للإدارة العامة الجديدة، وبخاصة التجزئة. وتضاف إلى ذلك أنشطة المواقع - بدلًا من الاستبدال محل - إلى عمليات العمل القائمة والبيروقراطيات الحكومية وتضيف قدرات ترتكز على المواقع إلى عمليات التنفيذ القائمة والحكومة الحالية.
- **تحجيم الدولة:** يتم تبني التغييرات في الحكومة الإلكترونية من دون حماسة في إطار الإدارة العامة الجديدة في الوقت الذي تقاوم فيه الحكومات والهيئات منطق إعادة التكامل والسماح لمؤسسات تكنولوجيا المعلومات ذات التعاقدات الكبيرة مع الحكومة بتحديد سرعة التغيير.

إن التحول إلى دولة رقمية سيجلب الافتراضية للهيئات العامة بالمعنى الإيجابي الذي يتميز بالتعاون وإعادة هندسة العمليات والتآزر وإعادة التجزئة التي تشجعها الإدارة العامة الجديدة للوصول في النهاية إلى الحوكمة الكلية الافتراضية بمعانيها الثلاثة. يتضمن سيناريو الإدارة العامة الجديدة الرقمي تغييرًا جذريًا في التعاقد للحصول على الخدمة من الخارج وتغييرًا في الحكومة الإلكترونية الموجه إلى تحجيم القطاع العام، وهذا يعني أن «الافتراضية الداخلية» ستكون هي الأبرز، لكن ليس من المحتمل أن تظهر «الشبكات الافتراضية». ووفق هذا المنظور، تتكون الدولة الافتراضية من علاقات تعاقدية محددة جدًا بين هيئة حكومية مركزية صغيرة ومزوِّدي الخدمات الحاسوبية من القطاع الخاص، الذين قد يكونون شركات عالمية عملاقة. المساءلة تسري في خلال العقد، وهذا النوع من الدولة الافتراضية يستثنى من السيطرة الديمقراطية. وفي سيناريو «الفوضى السياسة» حيث تتقاطع اتجاهات الإدارة العامة الجديدة مع التوجهات نحو الحوكمة الرقمية، ستضاف أشكال ضعيفة «للوجه الافتراضي» إلى الترتيبات التنظيمية الموجودة، إنما لن يكون هناك إعادة هندسة للترتيبات التنظيمية المتبقية من عهد الإدارة العامة الجديدة. وستتضارب الطبيعة المربكة لهذه الأشكال مع الشفافية والمساءلة الديمقراطية. وفي حالة سيناريو تحجيم الدولة، ستظهر الافتراضية الداخلية بمعناها السلبي مع وجود هيئات حكومية ضعيفة مجردة من القدرة التنظيمية تصارع - ولكن تخفق - في التركيز على التطورات التكنولوجية والاستفادة منها.

المراجع

Accenture. *eGovernment Leadership-Realizing the Vision*. Government Executive Series. 2002. at: https://goo.gl/vpnhVF

______. *eGovernment Leadership-Engaging the Customer*. Government Executive Series. 2003. at: https://goo.gl/vpnhVF

Agranoff, R. I. and M. McGuire. «Big Questions in Public Network Management Research.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 11 (2001), pp. 295-326.

Bardach, E. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: .Brookings Institution, 1998

.Beyerlein, M. *Virtual Teams*. Elsevier Science, 2001

Cartwright, P. «Only Converge: Networks and Connectivity in the Information Economy.» *Business Strategy Review*. vol. 13, .no. 2 (2002), pp. 59-64

Clayton Thomas, J. and G. Streib. «The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government.» .*Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 13, no. 1 (2003), pp. 83-101

Dunleavy, P. «The Globalization of Public Services Production: Can Government Be 'Best in World'?.» *Public Policy and* .*Administration*. vol. 9, no. 2 (1994), pp. 36-65

.and H. Margetts. *Government on the Web*. London: National Audit Office. 1999. HC 87 ________

and ________. «The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the ________ Internet Age.» Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association. Omni Shoreham Hotel, Washington, 4 September 2000. Developed for publication as P. Dunleavy, H. Margetts and S. Bastow. «NPM is Dead-Long-live Digital-era Governance.» to be submitted to *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004. https://goo.gl/nGRHY9

.and ________. *Government on the Web II*. London: National Audit Office. 2002. HC 764 ________

et al. «The Digital State and Government-Business Relations in the Information Age.» Paper presented at ________ the Annual Conference of the Political Studies Association of the UK, London School of Economics, April 2000. https://goo.gl/nGRHY9

et al. «Government IT Performance and the Power of the IT Industry.» paper presented at e-Government: ________ the 4th social study of IT workshop at the LSE, 22 March 2004. accepted for and to be presented at APSA 2004 and submitted .to *Public Administration Review*

et al. «Policy Learning and Public Sector Information Technology: Contractual and E-government ________ Changes in the UK, Australia and New Zealand.» Paper presented at the American Political Science Association's Annual .Conference 2001. 28 August-1 September, Hilton Hotel, San Francisco, 2001

Fountain, J. E. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings .Institution, 2001

.Frissen, P. *Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State*. London: Edward Elgar, 1999

.Garvey, G. *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*. San Francisco: Jossey Bass, 1993

Godfroij, A. «Public Policy Networks: Analysis and Management,» in: W. Kickert and F. van Vught (eds.), *Public Policy and* .*Administrative Sciences in the Netherlands* (Prentice Hall, 1995), pp. 179-198

.Hagen, M. and H. Kubicek. *One-Stop-Government in Europe: Results from 11 National Surveys*. University of Bremen, 2000

Heintze, T. and S. Bretschneider. «Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications and Decision Making?.» *Journal of Public* .*Administration Research and Theory*. vol. 10, no. 4 (2000), pp. 801-830

.Holmes, D. (ed.). *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace*. London: Sage, 1997

Igarashi, T. «Why is the Japanese e-government lagging behind? Reforms towards a virtual government.» MSC dissertation, .UCL School of Public Policy, September 2003

Kettl, D. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Washington: John .Hopkins Press, 2002

Kraemer, K. and K. Dedrick. *Dell Computer: Using E-commerce to Sort the Virtual Company*. web-based working paper, .Center for Research on Information Technology and Organizations, University of California, Irvine, 2001

LaPorte T. M. et al., «Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations.» .Paper Presented at the Annual Meeting of the International Political Science Association. Quebec. August 2000

Ling, T. «Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems.» *Public Administration*. vol. 80, no. .4 (2002), pp. 615-642

.Lipnack, J., and J. Stamps. *Virtual Teams: People Working Across Boundaries with Technology*. [n.p]: John Wiley, 2000

.Margetts, H. *Information Technology in Government: Britain and America*. London: Routledge, 1999

Political Participation and Protest,» in: P. Dunleavy et al. (eds.), *Developments in British Politics 6*» .______________
.(London: Macmillan, 2000), pp. 185-202

Electronic Government: Method or Madness?.» Inaugural lecture, University College London. 13» .______________
February 2003. https://goo.gl/VZXVHq

and P. Dunleavy. *Cultural Barriers to e-government*. London: NAO, 2002. ______________
https://goo.gl/Uac7Uj ; https://goo.gl/aptbVU

and H. Yared. *Incentivization of e-government*. London: NAO, 2003. ______________
https://goo.gl/Uac7Uj; https://goo.gl/aptbVU

et al. «Leaders and Followers: E-government, Policy Innovation and Policy Transfer in the European .______________
Union.» Paper Presented at the European Union Studies Association, EUSA) conference, Nashville, Tennessee, USA. March
27th 2003. https://goo.gl/K6nL4k

Milward, H. B. «Nonprofit Contracting and the Hollow State: A Review Essay.» *Public Administration Review*. vol. 54 (1994), .pp. 73-77

Contracting for the Hollow State,» in: P. Ingraham and B. Romzak (eds.), *New Paradigms for*» .______________
.*Government* (San Francisco: Jossey Bass, 1994), pp. 41-62

The Changing Character of the Public Sector,» in: J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*» .______________
.(San Francisco: Jossey Bass, 1996), pp. 77-91

K. G. Provan and B. Else. «What Does the Hollow State Look Like?,» in: B. Bozeman (ed.), *Public* ,______________
.*Management: The State of the Art* (San Francisco: Jossey Bass, 1993), pp. 309-322

and K. G. Provan. «Governing the Hollow State.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. ______________
.vol. 10 (2000), pp. 359-379

and ______________. «Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting.» Working Paper, ______________
School of Public Administration and Policy, University of Arizona, 2003. https://goo.gl/2GwmEJ

.Mintzberg, Henry. *Structure in Fives*. London: Macmillan, 1985

Managing Government, Governing Management.» *Harvard Business Review* (May-June 1996), pp. 75-» .______________
.83

and Van Der Heyden. «Organigraphs: Drawing How Companies Really Work.» *Harvard Business Review*. _________
.September-October 1999, pp. 87-94

O'Toole, L. J. Jr. «Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration.» *Public* .*Administration Review*. vol. 57, no. 1 (1997), pp. 45-52

.Organ, J. «The Coordination of e-Government in Historical Context.» *Public Policy and Administration*. vol. 18, no. 2 (2003)

.Pearsall, J. and B. Trumble (eds.). *The Oxford English Reference Dictionary*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1995

.Perri 6. *Holistic Government*. London: Demos, 1997

.et al. *Towards Holistic Governance: the New Reform Agenda*. London: Palgrave, 2002 ______________

.Pollitt, C. «Joined-up Government: A Survey.» *Political Studies Review*. vol. 1, no. 1 (2003), pp. 34-49

.Quinn, J. *Intelligent Enterprise: a New Paradigm for a New Era*. New York: Macmillan, 1992

Robins, K. and R. Webster (eds.). *The Virtual University? Knowledge, Markets and Management*. Oxford: Oxford University .Press, 2002

.Rosecrance, R. *The Rise of the Virtual State: Wealth and Power in the Coming Century*. New York: Basic Books, 1999

.Taylor Nelson Sofres (TNS). *What is the Online Use of Government?*. [n.p]: [n.pb], November 2002

Government Online: An International Perspective 2003. Global Summary, 2003. . https://goo.gl/B6mZuw

Thomas, J. C. and G. Streib. «The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government.» *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 13 (2003), pp. 83-102.

United Nations Online Network in Public Administration and Finance, UNPAN. «Benchmarking E-government: a Global Perspective, Assessing the UN Member States.» 2001. https://goo.gl/F1nz7h

(1194) J. Pearsall and B. Trumble (eds.), The Oxford English Reference Dictionary, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 1614.

(1195) Ibid.

(1196) D. Holmes (ed.), Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace (London: Sage, 1997), p. 1.

(1197) K. Kraemer and K. Dedrick, «Dell Computer: Using E-commerce to Sort the Virtual Company,» Web-based Working Paper, Center for Research on Information Technology and Organizations, University of California, Irvine, 2001, p. 2.

(1198) Holmes (ed.), Virtual Politics.

(1199) K. Robins and R. Webster (eds.), The Virtual University? Knowledge, Markets and Management (Oxford: Oxford University Press, 2002).

(1200) P. Frissen, Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State (London: Edward Elgar, 1999); J. E. Fountain, Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change (Washington: Brookings Institution, 2001); R. Rosecrance, The Rise of the Virtual State: Wealth and Power in the Coming Century (New York: Basic Books, 1999).

(1201) Holmes (ed.), Virtual Politics, p. 1.

(1202) Frissen, Politics, Governance and Technology, p. 54.

(1203) Ibid., pp. 55-56.

(1204) Fountain, Building the Virtual State.

(1205) Ibid., pp. 24-25.

(1206) Ibid., pp. 83-103.

(1207) Ibid., p. 101.

(1208) J. Quinn, Intelligent Enterprise: A New Paradigm for a New Era (New York: Macmillan, 1992).

(1209) Henry Mintzberg, «Managing Government, Governing Management,» Harvard Business Review (May-June 1996), p. 81.

(1210) H. B. Milward and K. G. Provan, «Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting,» Working Paper, School of Public Administration and Policy, University of Arizona, 2003, p. 4, at: https://goo.gl/2GwmEJ

(1211) H. B. Milward, «The Changing Character of the Public Sector,» in: J. L. Perry (ed.), Handbook of Public Administration (San Francisco: Jossey

Bass, 1996), pp. 77-91; H. B. Milward and K. G. Provan, «Governing the Hollow State,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10 (2000), pp. 359-379; Milward and Provan, «Managing».

(1212) ينظر:

R. I. Agranoff and M. McGuire, «Big Questions in Public Network Management Research,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 11 (2001), pp. 295-326; L. J. O'Toole Jr., «Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration,» Public Administration Review, vol. 57, no. 1 (1997), pp. 45-52.

(1213) Rosecrance, The Rise of the Virtual State.

(1214) E. Bardach, Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship (Washington: Brookings Institution, 1998).

(1215) ينظر:

Milward and Provan, «Managing,» p. 9.

(1216) M. Hagen and H. Kubicek, One-Stop-Government in Europe: Results from 11 National Surveys (University of Bremen, 2000), p. 1.

(1217) Kraemer and Dedrick, «Dell Computer,» p. 32.

(1218) P. Cartwright, «Only Converge: Networks and Connectivity in the Information Economy,» Business Strategy Review, vol. 13, no. 2 (2002), p. 59.

(1219) Ibid.

(1220) J. Lipnack and J. Stamps, Virtual Teams: People Working Across Boundaries with Technology (New Jersey: John Wiley, 2000).

(1221) P. Dunleavy and H. Margetts, Government on the Web (London: National Audit Office, 1999), HC 87.

(1222) P. Dunleavy and H. Margetts, Government on the Web II (London: National Audit Office, 2002), HC 764.

(1223) Ibid., p. 62.

(1224) J. C. Thomas and G. Streib, «The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13 (2003), pp. 83-102.

(1225) Ibid., p. 98; T. M. LaPorte et al., «Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations,» Paper Presented at the Annual Meeting of the International Political Science Association, Quebec, August 2000.

(1226) Taylor Nelson Sofres, What is the Online Use of Government? ([n.p]: [n.pb], November 2002).

(1227) Thomas and Streib, «The New Face of Government».

(1228) Dunleavy and Margetts, Government on the Web; Dunleavy and Margetts, Government on the Web II.

(1229) ينظر:

H. Margetts, Information Technology in Government: Britain and America (London: Routledge, 1999).

(1230) Henry Mintzberg, Structure in Fives (London: Macmillan, 1985).

(1231) ينظر:

Frissen, Politics, Governance and Technology.

(1232) T. Heintze and S. Bretschneider, «Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications and Decision Making?,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10, no. 4 (2000), pp. 801-830.

(1233) T. Igarashi, «Why is the Japanese e-government Lagging Behind? Reforms Towards a Virtual Government,» MSC Dissertation, UCL School of Public Policy, September 2003.

(1234) P. Dunleavy et al., «Government IT Performance and the Power of the IT Industry,» Paper Presented at e-Government: The 4th Social Study of IT Workshop at the LSE, 22 March 2004, Accepted for and to Be Presented at APSA 2004 and Submitted to Public Administration Review.

(1235) للتعرف إلى المشكلات التي شلّت الدوائر الحكومية في بريطانيا يرجى مراجعة:

J. Organ, «The Coordination of e-Government in Historical Context,» Public Policy and Administration, vol. 18, no. 2 (2003), p. 32.

(1236) Accenture, e-Government Leadership-Realizing the Vision, Government Executive Series (2002), at: https://goo.gl/vpnhVF; Accenture, e-Government Leadership-Engaging the Customer, Government Executive Series (2003), at: https://goo.gl/vpnhVF

(1237) G. Garvey, Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency (San Francisco: Jossey Bass, 1993).

(1238) Igarashi, «Why is the Japanese e-government Lagging Behind,» p. 56.

(1239) H. Margetts et al., «Leaders and Followers: E-Government, Policy Innovation and Policy Transfer in the European Union,» Paper Presented at

European Union Studies Association, EUSA Conference, Nashville, Tennessee, USA, March 27th 2003, at: https://goo.gl/K6nL4k

(1240) Frissen, Politics, Governance and Technology.

(1241) Milward, «The Changing»; Milward and Provan, «Governing»; Milward and Provan, «Managing».»

(1242) D. Kettl, The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Washington: John Hopkins Press, 2002), p. 110.

(1243) Bardach, Getting Agencies to Work Together.

(1244) Perri 6 et al., Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda (London: Palgrave, 2002).

(1245) T. Ling, «Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems,» Public Administration, vol. 80, no. 4 (2002), pp. 615-642.

(1246) على سبيل المثال:

Perri 6, Holistic Government (London: Demos, 1997).

(1247) Ling, «Delivering Joined-Up,» p. 616.

(1248) Ibid.; C. Pollitt, «Joined-up Government: A Survey,» Political Studies Review, vol. 1, no. 1 (2003), pp. 34-49.

(1249) ينظر:

Pollit, «Joined-up Government,» pp. 48-49.

(1250) A. Godfroij, «Public Policy Networks: Analysis and Management,» in: W. Kickert and F. van Vught (eds.), Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands (Prentice Hall, 1995), p. 179.

(1251) Henry Mintzberg and Van der Heyden, «Organigraphs: Drawing How Companies Really Work,» Harvard Business Review (September-October 1999), p. 89.

(1252) Ibid., p. 92.

(1253) لمناقشة الاحتجاج والمشاركة في المملكة المتحدة ينظر:

H. Margetts, «Political Participation and Protest,» in: P. Dunleavy et al. (eds.), Developments in British Politics 6 (London: Macmillan, 2000), pp. 185-202.

(1254) H. Margetts and P. Dunleavy, Cultural Barriers to e-government (London: NAO, 2002). https://goo.gl/Uac7Uj, and https://goo.gl/aptbVU

(1255) ينظر:

H. Margetts and H. Yared, Incentivization of e-government (London: NAO, 2003). https://goo.gl/Uac7Uj; https://goo.gl/aptbVU

(1256) ينظر مثلاً:
United Nations Online Network in Public Administration and Finance, «Benchmarking E-government: A Global Perspective, Assessing the UN Member States,» UNPAN (2001), https://goo.gl/F1nz7h; Accenture, e-Government Leadership-Realizing the Vision; Accenture, e-Government Leadership-Engaging the Customer; Taylor Nelson Sofres, What is the Online Use; Taylor Nelson Sofres, Government Online: An International Perspective 2003, Global Summary (2003), at: https://goo.gl/B6mZuw

(1257) Dunleavy and Margetts, Government on the Web II, p. 11.

(1258) لشرح أوسع ينظر:
Ibid., p. 11.

(1259) Ibid., p. 12.

(1260) Accenture, e-Government Leadership-Engaging the Customer, pp. 6-7.

(1261) United Nations Online Network in Public Administration and Finance, «Benchmarking E-Government.»

(1262) Accenture, e-Government Leadership-Engaging the Customer.

(1263) ينظر:
Margetts and Dunleavy, Cultural.

(1264) Dunleavy and Margetts, Government on the Web II; Margetts and Yared, Incentivization.

(1265) Dunleavy et al., «Government IT.»

(1266) Milward and Provan, «Managing.»

(1267) Ibid., p. 3.

(1268) P. Dunleavy and H. Margetts, «The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age,» Paper Presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington, 4 September 2000;
يتم نشرها تحت عنوان:
P. Dunleavy, H. Margetts and S. Bastow, «NPM is Dead- Long-live Digital-era Governance,» to be Submitted to the Journal of Public Administration Research and Theory (2004), https://goo.gl/nGRHY9

الفصل الرابع عشر: نظرية الانفجار في تدقيق الحسابات [(1269)] ...... مايكل باور

أولًا: مقدمة

تشير نظرية الانفجار في تدقيق الحسابات إلى النمو في التدقيق وممارسات الرقابة الأخرى المرتبطة بعمليات الإصلاح الإداري العام [(1270)]. وكان هذا النمو واضحًا في المملكة المتحدة في الثمانينيات من القرن العشرين وأوائل التسعينيات، ولكنه كان ملحوظًا أيضًا بدرجات متفاوتة في دول أخرى كثيرة، حيث حدثت فيها إصلاحات في القطاع العام. وتركز النظرية على نقطتين أساسيتين، تفسيرية ونقدية. أولًا، تسعى النظرية إلى تفسير ظهور أنماط جديدة من التدقيق والتفتيش وتوثيقها. ثانيًا، تركز بشكل ناقد على عواقب التدقيق في الجهات التي يجري التدقيق عليها، وبخاصة على عدد من التأثيرات الجانبية والآثار غير المقصودة على الخدمات العامة.

يراجع هذا البحث العناصر الأساسية للنظرية بشكل ناقد ويدرس مدى ملاءمة ادعاءاتها خارج السياق البريطاني. ويبدأ البحث بعرض الأنموذج التقليدي في التدقيق لنستطيع تقويم التحولات التي وقعت في ظل الانفجار السريع للتدقيق في ضوء ذلك الأنموذج. وتبع ذلك شرح للإصلاحات في الإدارة العامة التي كانت في بعض الدول وفي مجالات معينة مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالانفجار في التدقيق. ثالثًا، يتضمن البحث مقارنة صريحة بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة للنظرية.

يركز النصف الثاني من البحث على النقد الموجه لنظرية الانفجار في التدقيق. أولًا، يتمّ التركيز على أهمية الأنظمة القابلة للتدقيق والمراقبة بغية التوسع في عمليات التدقيق. ثانيًا، يعالج البحث أيضًا عددًا من الآثار السيئة للانفجار في التدقيق. ثم يخلص إلى مجموعة من الأفكار حول القضايا المعيارية موضوع المناقشة في تصميم ممارسات التدقيق والتفتيش إذا كنا سنتجنب أسوأ مبالغات الانفجار في التدقيق.

ثانيًا: الأنموذج التقليدي في التدقيق

يركز التدقيق المالي التقليدي الذي ما زال يشكل أساس جزء كبير من أعمال التدقيق والذي لم يتفوق عليه أي أنموذج آخر على انتظام المعاملات المالية وشرعيتها. إن عملية التدقيق هذه عملية عادية مملة، لذلك أصبحت مكانة المدققين في القطاع العام متدنية نوعًا ما في إطار التسلسل الوظيفي في

الإدارة العامة والحكومية. وفي ظل هذا الأنموذج التقليدي، توفر الآليات الهرمية البيروقراطية وأجهزة الإشراف والمراقبة جوهر عملية السيطرة الإدارية بما فيها عملية التدقيق الداخلي والخارجي بوصفها ملحقًا بهذا النظام. قبل الثمانينيات من القرن العشرين، كانت مؤسسات التدقيق العليا تميل نحو السرية في إطار الإدارة الحكومية، ويسودها التركيز على المعاملات المالية والأنظمة، وتتمتع في أحسن الأحوال، بدور ضئيل في أمور السياسة في الإدارة العامة. ولعل أشهر أجهزة التدقيق التقليدية مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة (US General Accounting Office) الذي شارك في إجازة المعاملات المالية قبل حدوثها. ثم أصبحت هذه الممارسة غير عملية بسبب حجم المعاملات الهائل، لذلك أصبح التدقيق في المعاملات يتمّ بعد إجرائها على مستوى الدائرة [(1271)]. لقد منح أنموذج «الجهاز المركزي للرقابة» الذي يتميز به عدد من مؤسسات التدقيق العليا في أوروبا، مكانة أعلى لمنتسبيه، لكنه كان مهتمًا بشكل أساسي بالسلطة الإدارية والقانونية للمعاملات المالية وانتظامها. وحتى اليوم، ما زال ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي يتعامل بطرائق بسيطة في اختيار المعاملات، وإن كثيرًا من عناوين الصحف في شأن التزوير في الاتحاد الأوروبي مجرد تقديرات ترتكز على استنتاجات إحصائية.

لقد ساعد المفهوم البسيط للتدقيق في القطاع العام بصفته تدقيقًا يحدث بعد إجراء المعاملات المالية، في دعم الأوهام المؤسساتية عن حيادية هذا التدقيق بوصفه ممارسةً فنية ركزت على الضبط المالي. وعلى الرغم من بعض الاستثناءات المعروفة [(1272)]، فإن مؤسسات التدقيق العليا أثارت اهتمامًا قليلًا بين علماء الإدارة العامة. وفي إطار هذا الأنموذج من التدقيق في القطاع العام يلاحظ أنه غير ملائم لمناقشات أوسع لأداء المؤسسات وفاعليتها. إن التدقيق التقليدي لم يؤثر في أجواء «التبادلية» الإدارية القائمة والمراقبة البيروقراطية التسلسلية. وكان من غير المتوقع أن يكون المدقق في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين عاملًا ممكنًا في إصلاح القطاع العام. ونتيجة ذلك، كان لا بد من بناء صلاحيات التدقيق الجديدة تحت مظلة الكفاءة والفاعلية والأداء التي ظهرت في الثمانينيات من القرن العشرين في ضوء ما تركه الأنموذج التقليدي للعمل الذي لم يتفوق عليه أي نظام آخر، والذي ما زال يشكل الأساس في عملية التدقيق [(1273)].

ثالثًا: الإصلاح في الإدارة العامة والانفجار في التدقيق

يجب أن ينظر إلى انفجار التدقيق في السياق الأكبر للتحولات في الإدارة العامة، وبخاصة موجة إصلاحات القطاع العام التي حدثت في العديد من الدول، والتي سميت في ما بعد باسم «الإدارة العامة الجديدة». إن هذه الإدارة العامة الجديدة عنوان لمجموعة معقدة من التحولات التي تتضمن تركيزًا جديدًا على ضبط التكلفة والفاعلية وانخفاض الميزانية واللامركزية في

السلطة الإدارية وإيجاد آليات للسوق أو ما يشبه السوق تتضمن أشكالًا جديدة من التعاقد وتركز على جودة الخدمات وآليات جديدة للمساءلة العامة وتطوير مؤشرات متعددة للأداء في الخدمات العامة والشراكات الخاصة ومبادرات الخصخصة. وبهذه الخصائص، فإن الإدارة العامة الجديدة ليست برنامجًا موحدًا ولا سياسة واضحة التعريف. ولعل أفضل طريقة لفهمها تتمثل في اعتبارها موجة من ردات الفعل ضد عناصر وافتراضات الإدارة الحكومية التقليدية، وعملية تحرر الاهتمامات القائمة والانتقادات والاستعارة من العناصر المثالية في فكر الإدارة في القطاع الخاص [(1274)] لكسب زخم في التعامل المالي [(1275)].

على الرغم من الأشكال والأوقات والكثافة المتعددة التي اتخذتها الإدارة العامة الجديدة في بلدان مختلفة، يمكن تحديد بعض دوافع الإصلاح بشكل عام. تَمثّل الدافع أو المحرك الأول في المطالب السياسية لمزيد من المساءلة لمزوِّدي الخدمات العامة ترافقها الرغبات الليبرالية الجديدة لممارسة المراقبة الاقتصادية من بُعد، من خلال الأدوات الإدارياتية للمحاسبة وضبط الميزانية والتدقيق وضمان الجودة. ثانيًا، لقد أوجدت الأوضاع الموضوعية للقيود المالية تصميمًا سياسيًا لخفض الاقتراض العام. أما المحرك الثالث، فكان الاهتمام الدائم بجودة وفاعلية خدمات القطاع العام التي يمكن التعبير عنها بمساءلة الأداء والتوجه نحو العميل.

تعزو نظرية الانفجار في التدقيق ازدهار التدقيق إلى هذه المحركات الثلاثة للتغيير، التي توسع دائرة الشرعية والانتظام لتحديد المطالب الجديدة بالفاعلية وقيمة النقد. لكن هذه الضغوط لم تكن كافية بحد ذاتها. كان الانفجار في التدقيق مؤشرًا للعوامل الجانبية في العرض المؤسساتي، وتتمثل هذه العوامل بالتحديد في وجود وشرعية المجموعات الاستشارية المهنية القادرة والراغبة في إعادة تعريف وتحديد عملها تحت اسم مطالب سياسية وقانونية جديدة. وبشكل عام، يمكن القول إن توقيت التغيرات ومداها في الإدارة العامة الجديدة المذكورة سابقًا اعتمد على وجود مجموعة من منفذي السياسة ومروجي الممارسة الإدارية الأفضل [(1276)]. وفي السياق البريطاني، ارتبط ظهور هذه المجموعات المهنية بصفتها قادرة على إعادة بناء عملية التدقيق وتشكيلها في خدمة الإدارة العامة الجديدة، بالانحدار في المكانة النسبية وسلطة السياسة لمجموعات أخرى، وبالتحديد مزوِّدي الخدمات (المعلمون والأطباء) وغيرهم من المهنيين. وسنناقش في ما يأتي هذا التوزيع الجديد للخبرات والمهارات في الهيكل التنظيمي للإدارة العامة التي ظهر فيها المدققون والمفتشون والمقوِّمون على حساب مهنيين آخرين بوصفه نتيجةً متغيرة ولكن دقيقة للانفجار في التدقيق.

في المملكة المتحدة، كان وجود المحترفين في المحاسبة والمستشارين في أنظمة المحاسبة وضمان الجودة في القطاعين العام والخاص عاملًا حاسمًا في زيادة العرض والنشاط الاقتصادي. لكن، في الولايات القضائية التي تعتمد الاستشارة الخارجية أو العروض الاستشارية الجاهزة (مثل ألمانيا واليابان)، أو في البلدان التي تمتع المحاسبون فيها بمكانة متدنية (مثل الولايات المتحدة)، كان الانفجار في التدقيق ضعيفًا. وفي هذه السياقات، استطاع أفراد النخب المهنية والموظفون المدنيون ومزوِّدو الخدمات مثل الأطباء امتصاص الضغوط الإدارياتية للتغيير ضمن رتبهم. وعلاوة على ذلك، تمكنت الأطر القانونية والطرائق الشرعية لضبط القطاع العام من البقاء بوصفه نقاطًا مرجعية بارزة في بعض البلدان، ما يدل على أهمية العوامل المؤسساتية في تحديد أي انفجار في التدقيق.

لقد أدت ضغوط الإدارة العامة الجديدة للتغيير، بأشكالها المتطرفة التي ظهرت في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا، إلى إلغاء الصبغة القانونية عن سلطات التدقيق وإصلاحها وظهورها بوصفها أدوات في التحديث الاقتصادي. وأصبح التدقيق بأشكاله المتعددة أداة للسياسة كما لم يكن من قبل وامتدت صلاحياته إلى خارج نطاقه التقليدي في الإثبات والتحقق ليشمل ويحدد معايير الجدوى الاقتصادية والكفاءة والفاعلية التي تعد هي الأصعب. وتظهر صلاحيات التدقيق هذه بشكل واضح في أداء أجهزة التدقيق الوطنية، التي أصبحت في بعض الدول أدوات صريحة لإصلاح الإدارة العامة تتمتع بدور رئيس في مراقبة نشاط الدولة ووظائف أخرى تنظيمية ورقابية.

رابعًا: الانفجار في التدقيق: مقارنة بين أميركا وبريطانيا

نشأت نظرية الانفجار في التدقيق أصلًا في بريطانيا وكانت تفتقر إلى المقارنة بغيرها في أماكن أخرى. لذا، فإن اختبار قدرتها التفسيرية يكمن في مقارنتها بنظيراتها في دول أخرى. ببساطة، لماذا حدث انفجار التدقيق في بريطانيا ولم يحدث في أميركا؟ في الواقع، إن التدقيق والرقابة لم يظهرا في مفهوم الإدارة العامة الحديثة التي اقترحها أوزبورن وغابلر [(1277)] في أميركا، والتي تركز فحسب على إعادة هندسة العمليات التجارية وتحسين استجابة العملاء في الخدمات العامة.

يمكن أن نجد تفسيرًا ممكنًا لهذا الفرق في التميز في أميركا وبريطانيا. ووفقًا لما قاله موران [(1278)]، يمكن القول إن الانفجار في التدقيق كان أكثر وضوحًا في بريطانيا (ونيوزيلندا) لأن إصلاحات الإدارة العامة الجديدة كانت جزءًا من تحدٍ جوهري لنظام حكم قائم على القواعد والأساليب المعقدة واستجابة لأزمة مؤسساتية. في المقابل، كانت الأزمة في الولايات المتحدة تميل إلى كونها من الكفاءات والمؤسسات من حيث الشكل. انفجر التدقيق في

المملكة المتحدة لأنه أصبح أداة رئيسة للهجوم على الحكومة المنغلقة على نفسها، والتي كان لا بد من إعادة تشكيلها بنظام مراقبة جديد وطموح. لذلك كان الانفجار في التدقيق في المملكة المتحدة جزءًا من عملية إصلاح مؤسساتية واسعة لإعادة ترتيبها أشكال توجيه الحكومة من خلال هيئات جديدة موجودة مثل أجهزة التدقيق والتفتيش. وكانت هذه الأجهزة، وبخاصة هيئة التدقيق التي تتعامل مع إصلاح الحكومة المحلية في بريطانيا وويلز، أداة فاعلة ليس في التغير الإداري فحسب، بل في إعادة ترسيم الحدود بين القطاعين الخاص والعام.

بدلًا من أن يلاحظ انسحاب الحكومة التنفيذية من قضايا الإدارة في القطاع العام في بريطانيا، فإن استعمال التدقيق وأدوات المراقبة الأخرى وَسّع نطاق التدخل المحتمل وغير نوعيته ليعمل من بُعد وأضاف المزيد من الرسمية. وهذا هو ما يميز الدولة النظامية البريطانية [(1279)]. لقد أعطي التدقيق دورًا إصلاحيًا راديكاليًا كما ظهر في نيوزيلندا وكندا، لكن ليس في الولايات المتحدة. وفي المملكة المتحدة، لم يكن هناك جيش من المحاسبين المستعدين والراغبين في إعادة تشكيل أنفسهم فحسب، بل كانت الأطر القضائية والتشريعية مصادر ضعيفة نسبيًا للسلطة والمراقبة الإدارية مقارنة مع تركة الأسلوب الخاص في التفاوض بين الأفراد الداخليين. يدعي هود وآخرون [(1280)] أن انفجار التدقيق في المملكة المتحدة كان عملية تعويضية للنقص في المراقبة والإشراف لهذه الآليات الأخرى في دول أخرى.

خلافًا للمملكة المتحدة، كان في الولايات المتحدة تقليد أطول من الهيئات التنظيمية القوية وآليات الرقابة التي تعود إلى الثلاثينيات من القرن العشرين، والتي تطورت أكثر في خلال ثورة الرعاية وحقوق الإنسان في الستينيات من القرن نفسه ومن خلال إيجاد المفتشين العامين في السبعينيات. وتكمن الإجابة البسيطة للغز انفجار التدقيق في أميركا في أنه حدث كانفجار أوسع في الرقابة في الستينيات في سياق توسيع برامج الرعاية والتنظيم. وفي هذا السياق طور مكتب المحاسبة الحكومي الأميركي إمكان تقويم البرامج التي كانت تختلف جذريًا من حيث الخبرات والنوع عن أنموذج التدقيق التقليدي [(1281)]. وعلاوة على ذلك، يمكن القول إن مؤسسات الرقابة الأميركية كانت ذات اتجاه قانوني وإجرائي، وكانت تعمل ضمن ثقافة تنظيمية قائمة على الخصومة [(1282)]. ونتيجة ذلك، طورت المؤسسات الإدارية العامة والتنظيمية قواعد إجرائية مفصلة، وعرّفت ممارسات التدقيق والرقابة ذات العلاقة بأنها نشاط يرتكز على الالتزام والخضوع لتلك القواعد. باختصار، فإن نظام التدقيق في القطاع العام في أميركا يعمل في ظل القانون أكثر مما هو عليه الحال في نظيره في المملكة المتحدة. لذلك، فإن المدققين موظفون من ذوي المكانة المتدنية في التغيير في سياق الإدارة الحكومية في الولايات المتحدة، كما أن التدقيق مجرد ملحق ببرامج رقابية أخرى.

خلافًا للولايات المتحدة الأميركية، استطاع التدقيق والمدققون في بريطانيا توسيع صلاحياتهم لتمتد إلى مشكلات الكفاءة وقيمة النقد. وفي كلتا الدولتين، كانت المحركات للإصلاحات في أسلوب الإدارة العامة الجديدة متشابهة تتمثل في المخاوف الليبرالية الجديدة في شأن جودة الإدارة العامة وقدرة الحكومة على القيادة والرقابة. لكن هذه التحديات في الولايات المتحدة الأميركية كانت تعمل ضمن مجموعة من الترتيبات المؤسساتية المستقرة بدرجة أكبر مما كان عليه الوضع في المملكة المتحدة. وكانت أزمة الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأميركية تعد أزمة تكنوقراطية، وكان التدقيق ينمو ضمن إطار الانفجار في الرقابة والتنظيم والخضوع للقوانين، الذي حدث في الستينيات من القرن العشرين. أما في المملكة المتحدة، فقد اعتبرت الأزمة أكثر من كونها تكنوقراطية، فقد كانت تتعلق بثقافة الحوكمة نفسها. لذلك، كان الانفجار في التدقيق أكثر من مجرد حل للقيادة الفنية ومشكلات الرقابة، لقد كان أيضًا تدخلًا في هذا النظام للحوكمة نفسها لإعادة تشكيل تنظيم الذات من طبيعتها العامة لتصبح أكثر رسمية وأكثر شفافية.

إن هذه المقارنة مفيدة إلى حد ما ولكنها بحاجة إلى مزيد من التحسين [(1283)]. وإذا كانت المقارنة صحيحة بشكل عام، فإنه يمكن تطوير نظرية الانفجار في التدقيق لتفسر ازدهار التدقيق في تلك البلدان والقطاعات فحسب، حيث كانت هناك درجة عالية من الأزمة التكنوقراطية والمؤسساتية وستبقى، مع غياب مؤسسات الرقابة التعويضية أو ضعفها. وهذا يعني أن في الدول التي تعاني درجة عالية من التكنوقراطية التي لم تترجم إلى مطالبات للإصلاح في الحوكمة سيكون الانفجار في التدقيق صامتًا، ومسيطرًا عليه في إطار أساليب الإدارة الهرمية المغلقة.

باختصار، تشير المقارنة بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية إلى أن نظرية الانفجار في التدقيق الأساسية يمكن تعديلها لتأخذ في الاعتبار الأوضاع المؤسساتية المختلفة التي يحدث فيها نمو الرقابة. إن شكل التدقيق ومحتواه سيكون مؤشرًا للخصائص المميزة لتقاليد الدولة التي تعمل فيها إصلاحات الإدارة العامة الجديدة. وعلاوة على ذلك، ينبغي لهذا المفهوم الواسع كمفهوم الانفجار في التدقيق أن يكون حساسًا لمستويات مؤسساتية عدة وقطاعات فرعية تشكل ممارسات تدقيق محددة [(1284)]. ومع ذلك، يمكننا القول إن الدولة التنظيمية البريطانية كانت بمنزلة هجوم على الحكومة المغلقة، وإن التدقيق وممارسات أخرى ذات علاقة به كانت أدوات رئيسة في هذا التحول. في المقابل، لم تكن الدولة التنظيمية في الولايات المتحدة وأنظمة الحوكمة المتعلقة بها خاضعة لتحدٍ جذري في هذا الوقت، وكان دور التدقيق أقل أهمية بوصفه محركًا للتغيير مما كان عليه الحال في المملكة المتحدة.

خامسًا: التدقيق والتفتيش والأنظمة الخاضعة للتدقيق

لقد ناقشنا في ما سبق نظرية انفجار التدقيق من حيث التحولات والتوسعات في مفهوم التدقيق الذي يرتكز على المحاسبة التقليدية. ولكنه في الواقع أوسع من هذا حيث يشير أيضًا إلى المؤسسات التي تتمتع بخصائص تشبه التدقيق، والتي تشارك في الرقابة والتفتيش والتقويم، الأمر الذي يؤدي إلى مخاوف تعريفية مفهومة في نطاق مفهوم التدقيق. فعلى سبيل المثال، لا يشير مفهوم الانفجار في التدقيق إلى تغير صلاحيات مؤسسات التدقيق العليا بوصفها مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة ومكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة ومكتب التدقيق في ألمانيا والمكتب الوطني للتدقيق في أستراليا فحسب، بل يتضمن أيضًا مديريات التفتيش وهيئات التقويم المتعددة التي تتعامل مع أداء الجهات الخاضعة للتدقيق والرقابة مثل مديريات تفتيش السجون وشؤون السلامة والصحة في أماكن العمل وجودة البحث والخدمات الطبية والتربوية. لكن الانفجار لا يشمل مؤسسات الرقابة كلها [(1285)]، وينبغي أن يكون مقيدًا من الناحية المنهجية في مجموعتين من الممارسات: المحاسبة وضمان الجودة.

لقد وصفنا في ما سبق **خط تطور المحاسبة**. أولت الإدارة العامة الجديدة عناية كبيرة لمبادئ الرقابة المالية وإصلاح الإدارة المالية. ومن هذا المنظور، برز للمحاسبين دور أكبر في جو من الضبط المالي وانتقلت بذلك السلطة الرقابية من النخبة البيروقراطية إلى مديرين ماليين مختصين. وفي بعض الدول، عدّل التدقيق المالي تركيزه على سلطة المعاملات ليشمل رقابة صلاحيات جديدة في الأداء كالجدوى الاقتصادية مثلًا. وقد وصف رادكليف [(1286)] وإيفيريت [(1287)] إعادة بناء التدقيق في كندا باسم «الكفاءة» و«الشمولية».

يمثل هذا البعد المحاسبي في الانفجار في التدقيق إعادة تجميع التدقيق المالي في شأن تعريفات لأداء الجهة الخاضعة للتدقيق، لكنه يرتكز على مفاهيم مالية. وينبغي للمؤسسات الخاضعة للتدقيق أن تصلح نفسها بحيث تصبح قابلة للتدقيق، ويصبح المدقق عاملًا فاعلًا في التدقيق، بدلًا من كونه يقوم بعملية تثبت فحسب. وكان لهذه العملية مدلولات عميقة في المفاهيم الدستورية الخاطئة بشأن استقلال مؤسسات التدقيق العليا ومديريات التفتيش على الحكومة التنفيذية [(1288)].

إن مسيرة تطور المحاسبة مهمة ولكنها كانت مبالغًا فيها في النظرية الأصلية لانفجار التدقيق [(1289)]. وهناك أساس آخر، وبالدرجة نفسها من الأهمية، لانفجار التدقيق يتمثل في خط تطور **ضمان الجودة**، وهذا يتداخل مع التحول في التدقيق المالي ويتضمن توسيع هيئات التقويم ومديريات التفتيش وإصلاحها في إطار الحكومة التنفيذية كما هو الحال في هيئات التفتيش المالي العامة في فرنسا، والمفتشين العامين في الولايات المتحدة الأميركية. لقد مرت

عملية التفتيش بمراحل تاريخية محددة (السجون، التعليم) مستفيدة من أشكال الخبرات المختلفة لتنفيذ الرقابة ومتضمنة مؤشرات متعددة وغير مالية وقابلة للتدقيق في مجال جودة الخدمة. وانعكس أثر انفجار التدقيق في هذه السياقات على ازدهار ممارسات وأفكار ضمان الجودة وبروزها، وارتكز على مخاوف قديمة تتعلق بالتزوير والهدر وسوء الاستخدام في الحكومة، إضافة إلى جهد لتركيز تقويم الأداء على النتائج بدلًا من التركيز على المدخلات والعمليات [(1290)].

إن الارتباط المهم بين خطي تطور التدقيق والمحاسبة وضمان الجودة هو التركيز المشترك بينهما على أنظمة رقابة الإدارة. وقد كان لمؤسسة المعايير والمقاييس الدولية ISO 9000 ومعايير أخرى للمعرفة الذاتية عن الإدارة أثر كبير على شكل الانفجار في التدقيق والتفتيش. ويعد تصميم أنظمة الرقابة وتشغيلها أنموذجًا لمراقبة الذات في المؤسسات، وقد يؤدي إلى أسلوب معين من الرقابة الخارجية. كما يعد ذلك جزءًا أساسيًا من نظرية الانفجار في التدقيق بصفته تحولًا نوعيًا في منظور التدقيق والتفتيش من الناس والممارسات إلى الأنظمة. وعلى الرغم من التغيرات التي حدثت بين المؤسسات الوطنية المذكورة سابقًا، فإن انفجار التدقيق يمثل نهضة عامة في أسلوب «رقابة الرقابة» في التدقيق حيث تخضع القضايا الأساسية فيه إلى منطق نزاهة نظام الإدارة الذي يكون فيه التدقيق شكلًا افتراضيًا للتنظيم [(1291)].

كما أن هذه الأطر للرقابة الداخلية تُفرض تدريجًا من حيث الحكومة التنظيمية والإدارة الذاتية للمخاطر. ومن هذا المنظور، يعاد تشكيل التدقيق أداةً للرقابة توفر ضمانًا داخليًا وخارجيًا لأنظمة إدارة المخاطر [(1292)]؛ إن انفجار إدارة المخاطر الذي بدأ في التسعينيات من القرن العشرين يمثل تحولًا في عمليات التفتيش والتدقيق التي ارتكزت على المخاطر [(1293)]. لكن هذا الأنموذج من الحوكمة الذي يعتمد على عمليات التفتيش الذاتي يعمل فحسب عند وجود إدارة مخاطر قابلة للتدقيق وعملية رقابة داخلية. فمثلًا، استمر ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي في تبني التدقيق الذي يرتكز على المعاملات، لأنه غير قادر على الاعتماد على أنظمة الرقابة في المفوضية الأوروبية. ويشكل هذا مصدرًا للنزاع والتوتر المستمر بين هذين الجهازين.

إن التوحيد القياسي المحتمل لعمليات التدقيق والتفتيش من حيث التركيز على عناصر الأنظمة الداخلية الشكلية يجب ألا يستهان به، حتى لو تطلب الأمر جهدًا كبيرًا لإثبات الادعاء عمليًا. إن العمليات المعقدة للمستشفيات والمدارس وقوات الأمن تصبح «قابلة للتدقيق والتفتيش» بسهولة وذلك من خلال عزل أهداف الأداء الرئيسة فيها، والتركيز على أنظمة الإدارة لتعريف الأداء ومراقبته. إن تحول التدقيق والتفتيش إلى ممارسة فعالة من «الرقابة

على الرقابة» ينقله إلى مرحلة مركزية في الممارسات التنظيمية عند تطور أشكال «للتنظيم الذاتي النافذ» [(1294)]. يظهر التدقيق كأنه الذراع التنفيذية لأنظمة الإدارة والضبط التي تحدد أطر الرقابة الداخلية والإدارة الذاتية للمؤسسات. وكان لهذا التركيز على الأنظمة عدد من الآثار الجانبية والنتائج غير المقصودة التي تناقش الآن.

سادسًا: آثار الانفجار في التدقيق

إن أهمية الانفجار في التدقيق لا تكمن في تفسير ازدهار التدقيق في السياسة العامة فحسب، بل في الانتقادات حول آثار التدقيق على الجهات الخاضعة له أيضًا. وهنا تظهر ملاءمة النظرية عبر الثقافات بشكل معقول، وهنا أيضًا تؤدي النظرية إلى شيء من عدم الوضوح حيث حدثت تحولات في ممارسات العمل نتيجة ذلك.

إن التدقيق ليس شكلًا من الملاحظة المحضة مستقلًا عن الجهة الخاضعة للتدقيق، ولن يكون كذلك، مع أن هذا الوضع المثالي يوجد في الكتب الدراسية وينعكس على الأنموذج التقليدي الذي نوقش سابقًا. يقع التدقيق دائمًا في علاقة تحويلية مع المؤسسات، وبخاصة في أطار محاولته جعلها قابلة للتدقيق عبر إيجاد أنظمة. وفي ضوء ذلك، وكما ذكر في القسم السابق، وحيث يمكن ملاحظة انفجار في التدقيق، فإنه سيؤدي إلى سلسلة من التغيرات التي تهدف إلى جعل مؤسسات القطاع العام قابلة للتدقيق. ويتطلب ذلك أكثر من مجرد التصميم الفني لمؤشرات ملائمة وأنظمة للرقابة، إذ يتضمن تحولًا في حوكمة المنظمات والأفراد فيها. ومن هذا المنظور، يمكن أن يُحدَد الانفجار في التدقيق بنقل السلطة المؤسساتية إلى أجهزة التدقيق التي تقرر قضايا متعددة والتي، بطبيعتها، تتجاوز صلاحياتها في التدقيق المحض لتصبح صانعة للسياسة من الناحية الواقعية.

تشير الدراسات إلى استراتيجيات عدة تتبعها الأجهزة الإدارية في الدولة لاستخدام التدقيق في البرامج السياسية [(1295)]. وفي حالات عدم تحديد تعريف جيد للأداء (جودة التعليم مقارنة بحجم الصف)، يميل المدقق إلى أن يصبح مقوِّمًا أو حكمًا في عملية التدقيق [(1296)]. لذلك، فقد تبدي بعض المجالات الوظيفية الفرعية ذات القاعدة المعرفية الضعيفة (العمل الاجتماعي، التحليل النفسي) ميولًا نحو انفجار في التدقيق أكبر من تلك المجالات ذات قواعد المعلومات المؤصلة وآليات الرقابة البديلة العملاقة. وعندما يتجاوز دور المدقق مجرد كونه مفتشًا للمعاملات إلى مقوِّم لأداء المؤسسة المستهدفة، يكون هناك عدم وضوح في أدوار التدقيق والإشراف، لأن المدقق يحاول إقناع المؤسسة بإيجاد أنظمة قابلة للتدقيق.

كما تشير نظرية الانفجار في التدقيق أيضًا، على عكس أوهام الحيادية التقليدية، إلى أن تطور التدقيق كان له آثار عميقة في السلوك تتجاوز ما

تهدف آلية عمليات إصلاح الإدارة العامة الجديدة، ليس في الأقل من حيث تركيز «إدراك الجهات الخاضعة للتدقيق». وما يؤكد آثار انفجار التدقيق العميقة والواسعة الانتشار ما حدث في العمل في الصحة [(1297)]، والأكاديميا [(1298)]، والعلاج النفسي [(1299)] والعمل الاجتماعي [(1300)] والإرشاد [(1301)]. ويقال إن تطور التدقيق والأنظمة التي تسعى إلى تمثيل الأداء بطريقة تجعله قابلًا للتدقيق يؤدي إلى انحدار في الثقة المؤسساتية [(1302)] لأن ذلك يؤدي إلى إذعان لا طائل منه ويشتت الاهتمام المهني. يؤدي التدقيق أيضًا إلى اهتمام بالغ في تمثيل الموظفين المختصين للأداء الفردي والجماعي [(1303)] وإلى تبني استراتيجيات دفاعية وسياسة اللوم [(1304)] ما يؤدي إلى كبت الإبداع المؤسساتي [(1305)] وخفض معنويات موظفي القطاع العام. ويضاف إلى ذلك التكاليف المادية المخفية للالتزام بالتدقيق لأن المؤسسات تمارس استراتيجيات متقدمة لتجعل نفسها قابلة للتدقيق.

إن الجزء الحساس من نظرية انفجار التدقيق يتحدى التدقيق بالفرضية القائلة إن التدقيق علاج تنظيمي قاتل يتدخل في شؤون المؤسسة التي يُدقق عليها ويشتت جهدها وقدرتها على تقديم الخدمات بشكل شديد. يشكل فهم الأثر السلوكي للتدقيق على الجهات الخاضعة له تحديًا عمليًا مهمًا تثيره نظرية الانفجار في التدقيق. وفي الواقع، إن البناء الاجتماعي لموضوع جديد، «المؤسسة الخاضعة للتدقيق» يستحق أن يكون جوهر الدراسات الاجتماعية والأنثروبولوجية في المستقبل. وهناك اقتراحات لتغيير عميق للموضوع المهني إلى وحدة قابلة للتدقيق وغير متأكدة من حقها وقدرتها في اتخاذ القرارات والأحكام [(1306)]، والتي تكون دافعيتها المدنية مشوشة لكثرة المراقبة [(1307)]. إن الأدلة على هذه الآثار السلبية تزداد تدريجًا ولكنها ليست شاملة [(1308)].

باختصار، فإن التقويم النقدي لآثار التدقيق يتناقض مع المبررات التقليدية للتدقيق والتفتيش التي تنص على إمكان الاستفادة من التدقيق الذي يعيد الثقة ويشجع التجارة في حالات فقدان الثقة بين المديرين والعملاء. يتطلب هذا الأمر من المدققين أن يعملوا بحذر واستقلالية. ولكي يتمكن المدققون من إعادة الثقة وتأسيسها في المؤسسة يجب أن يوثق بهم في قدرتهم على توليد الثقة في العمل. في المقابل، تشير نظرية الانفجار في التدقيق إلى علاقة أكثر تعقيدًا بين التدقيق والثقة، حيث يخشى أن تصبح عملية تأسيس الثقة نفسها غاية بحد ذاتها، صناعة إعادة الذات. أولًا، تشير النظرية، في بعض الدول في الأقل، إلى أن الأنظمة السياسية تطلبت عمليات تدقيق أكثر مما تستطيع أن تقدم، الأمر الذي يعكس ثقة مؤصلة في التدقيق بوصفه أداةً للسياسة قد يتم تضليلها بسهولة. ثانيًا، يجب أن يُضبط دور التدقيق في توليد الثقة بدراسات تُظهر أن تنفيذ عمليات التدقيق يمكن، من خلال استبدال النماذج أو القوالب المقننة بالنماذج المحلية الضمنية للتقويم المهني المتبادل،

أن تؤدي إلى انشغال بتمثيل الأداء والألعاب المرتبطة به، الأمر الذي ينعكس سلبيًا على جودة الخدمات العامة. وتشكل مسألة كيفية تخليص التدقيق من هذه الانتقادات تحديًا معياريًا لنظرية الانفجار في التدقيق.

سابعًا: إعادة تصميم التدقيق

يفحص هذا المبحث الأخير من هذا البحث في بعض قضايا التصميم التي طرحت في التحليل السابق إدراكًا منا لإمكان الاعتماد على أدلة عملية لبناء إطار معياري بدرجة أكبر [(1309)]. ولكي نجيب عن السؤال «كيف يكون التدقيق الجيد»؟ لا بد من الأخذ في الاعتبار عددًا من الأبعاد التي يتباين فيها تصميم التدقيق، وهي: المنطق المؤسساتي والعقوبات، والقاعدة المعرفية، والمؤسسة الرسمية، والعملية الإجرائية، والتقرير وتفاعل الجمهور.

1- المنطق المؤسساتي والعقوبات

لعل القضية الأساس في تصميم عمليات التدقيق والتفتيش تكمن في التوازن بين اللوم والتعلم في معاملة المدقَّق عليهم. وهذا التوازن لا يخضع دومًا للضبط الصريح، كما أن خطاب التعلم ودعمه على مستوى الرسالة المعلنة لا يعني بالضرورة أن العملية ستعكس هذه القيم وتتجنب إيقاع اللوم على الآخرين في أدائها. ومن الخطأ أن ندعي أن اللوم هو على الدوام غير مرغوب فيه، لأن التصميم المثالي للتدقيق سيسعى للجمع بين أسباب اللوم والبيئة التعليمية الداعمة. ويمكن الإفادة هنا من مفهوم أيرس وبريثوايت [(1310)] في سلم التنفيذ بتوضيح كيفية الجمع بين أشكال التفاعل التبادلية الداعمة بين المدقق والمدقق عليه، وإمكان وجود استراتيجيات اللوم عند الضرورة [(1311)]. ويتطلب ذلك تصميمًا مؤسساتيًا لسلم من الأسباب الجيدة لعمل المدقق بحيث توضح العقوبات الشديدة على رأس هذا السلم. وهناك قضية أخرى ذات صلة بالموضوع تتمثل في التركيز العام لعملية التدقيق وموضوعات أي عقوبات ممكنة: هل الأفراد (خاضعون للضبط بالطرد أو بالتوبيخ) أم المؤسسات هي التي تعاقب (بالغرامات والإغلاق أو التقارير السيئة)؟

من هذا المنطلق، يمكن اعتبار ممارسات تدقيق كثيرة غير ملائمة بسبب محدودية وظائفها التفاعلية. فعلى سبيل المثال، يتميز التدقيق المالي للشركات بمدى ضيق من العقوبات العامة، كمثل تقرير جيد للتدقيق، والذي هو جدي جدًا ونادرًا ما يمارس، أو إعطاء تقرير صحي نظيف، على الرغم من أنه منظم جدًا من حيث الشكل. وهذا يعني أن التدقيق المالي يعتني بالإنتاج العام لوسائل الراحة [(1312)]، لأن الإمكانات المتاحة لأي شيء آخر محدودة ومتطرفة.

تعد مسألة المنطق المؤسساتي في اللوم ملائمة للمدققين أنفسهم، وليس للمدقَّق عليهم فحسب. ومن عيوب التدقيق المالي للشركات في السنوات

الأخيرة البيئة المعادية التي ترتكز على اللوم للمدققين، الأمر الذي يجعلهم أكثر دفاعًا عن أنفسهم وأقل رغبة في إيقاع اللوم على الجهات الخاضعة للتدقيق. وإذا ما رجعنا إلى ما قاله هانت [1313] من نقد للشركات التي تتجنب المخاطر، يمكننا القول إن خجل المدقق يشكل مشكلة لعملية التدقيق بسبب فقدان الحوافز لعمل ذلك. وتتمثل مشكلة المدقق الخجول في عقليته الدفاعية التي تملي عليه تجنب اللوم والمشاكسة. ومن هذا المنطلق، يمكن ملاحظة أن مفتشي الصحة والسلامة في السجون والمدارس كانوا أقل خجلًا وحياءً من المدققين الماليين عبر التاريخ.

في النهاية، تبقى مسألة اللوم والتعلم بما هي منطق أصيل في التدقيق إحدى وظائف البيئة المؤسساتية التي يعمل فيها التدقيق، وتتمثل في توافر سلم للتنفيذ ونظام للحوافز للمدققين والمفتشين أنفسهم.

2- قاعدة المعرفة

ذكرنا سابقًا أن الانفجار في التدقيق يتميز بمصدرين رئيسين للمعرفة المجردة: التدقيق المالي وضمان الجودة. ويجب أن يضاف إليهما المنطق المهني للتقويم الذي يخص المسألة التي نناقشها الآن، كما هو الحال في الطب والعمل الاجتماعي. إن مزيج هذه العوامل الثلاثة معًا قد يتغير مع مرور الزمن، وتشير نظرية الانفجار في التدقيق إلى أن العاملين الأولين، في بعض السياقات، يسيطران ويستعمران الثالث. فمن قضايا التصميم القضية التي تتعلق بالمزج النسبي بين الخبرات المالية وغير المالية، وآثاره المحتملة على سلوك التدقيق، وعلى مفهوم الأداء القيم للمدقّق عليه الذي تفترضه عملية التدقيق. وحتى في المواقع العامة التي ركز فيها التدقيق على «تدقيق الأداء» [1314]، فقد تباينت تحقيقات هذه الصلاحيات وأدت الى احتكاكات إجرائية في التحول من الانتظام إلى تدقيق «قيمة النقد». فعلى سبيل المثال، لاحظ بوليت [1315] ميلًا في بعض البلدان إلى تعريف تدقيق الأداء من حيث الكفاءة أو المراجعة المالية العامة.

تتعلق هذه الاحتكاكات كثيرًا بقاعدة المعرفة السابقة عن التدقيق. إن أفكار الأداء التي أصبحت تعرف من حيث جداولها الاقتصادية والانتظام الاقتصادي والمالي ستعزز في تمويل قيمة عمليتي التدقيق والتفتيش. وقد تؤدي أفكار مثل الأداء الذي يرتكز على قيم الجودة والفاعلية والنتائج التي تتجاوز المنتجات الظاهرة إلى عملية تدقيق ما زال للغة الحكم المهني فيها صوت. وكما اقترحنا سابقًا، فإن أثر الانفجار في التدقيق سيضعف بسبب وجود أطر تقويمية وتبريرية لتحديد التدريس «الجيد» والطب «الجيد» والعمل الاجتماعي «الجيد» كأنظمة معرفة بديلة.

3- المؤسسة الرسمية والاستقلالية

يعد مفهوم الاستقلالية أساسيًا في تصميم عمليات التدقيق والتفتيش لكنه ما زال مثيرًا للجدل. وفي أي حال، هناك أبعاد عدة لمفهوم استقلالية المدقق. أولًا، لاحقًا لما ذكرناه عن القاعدة المعرفية سابقًا، فإن درجة الاستقلال المعرفي ستحدد مدى اعتماد المدقق عليه من حيث المعرفة والمدى الذي تعمل فيه عملية التدقيق ضمن إطار قاعدتها المعرفية. إن الاعتماد المعرفي هو الأنموذج في السياقات الخدماتية المعقدة، مع أن نظرية الانفجار في التدقيق تشير إلى أن للمدققين أنظمتهم المعرفية الخاصة بهم والقادرة على تجنب كثير من هذا التعقيد.

ثانيًا، إن درجة الاستقلالية الاجتماعية والعلائقية للمدقق ستكون مهمة وحساسة. فمن وجهة نظر التصميم، فإنه يجب مقايضة فوائد التعلم وتبادل المعلومات من مسافة علائقية قصيرة والتبادلية العالية بين المدقق والمدقّق عليه بمخاطر تحويل المعاملات المالية إلى شكل قابل للتدقيق والمحاسبة عليه. ثالثًا، من الممكن دراسة مدى استقلالية حوافز المدقق عن حوافز المدقق عليه. وهذا أمر مهم لأنه ينبغي للمدققين والمفتشين أن يُعدوا تقارير عندما يتطلب الأمر. فعندما يتقاضى المدقق أجرته من المدقق عليه وعندما يكون غير مستقل اقتصاديًا، فإن هذه الحوافز قد يتم تجاهلها من دون وجود آليات أخرى مثل قواعد المسؤولية القانونية.

رابعًا، إن درجة الاستقلالية الرسمية للمدقق عن المؤسسة الخاضعة للتدقيق هي الأكثر وضوحًا لكنها الأقل ملاءمة في قضية الاستقلالية. ففي القطاع العام، إن معظم مؤسسات التدقيق العليا مستقلة دستوريًا لذلك فهي مستقلة شكليًا عن عملية صناعة السياسة. لكن وكما ذكرنا سابقًا، لقد تميز الانفجار في التدقيق بأجهزة تدقيق أصبحت لاحقًا مفسرة للسياسة.

تدل هذه الأبعاد الأربعة للاستقلالية على تعقيدها وعلى الحاجة إلى بناء التدقيق بوصفه مبادلةً بين عدد من العناصر المختلفة. وقد تكون الاستقلالية الرسمية ضرورية للرأي العام والمشروعية العامة. لكن الاعتماد المعرفي والعلائقي قد يكون مرغوبًا فيه ومحتمًا من الناحية الإجرائية شريطة وجود توازن وضوابط.

4- العملية الإجرائية والأسلوب

يمكن تصميم عملية التدقيق الإجرائية بطرائق عدة. أولًا، قد يكون التدقيق عملية روتينية ومتوقعة، أو قد يكون عملية ترتكز على «العشوائية المدبرة» وتتضمن زيارات مفاجئة. تشجع الزيارات الروتينية على الإعداد المسبق للزيارة من جانب المدقق عليه، ولها درجة عالية من الشرعية والقابلية للدفاع عنها. وقد تكون هذه الزيارات ملائمة في أوضاع من الغموض في الخدمة والمعلومات، حيث يلزم الحوار لتشكيل أطر مشتركة وللحصول على معلومات. وفي المقابل، قد تستعمل الزيارات العشوائية مصادر عائمة مع

حق استعمالها وإمكان نشر الأخبار إلى الخارج. وقد تكون الزيارات المفاجئة ملائمة في سياقات تكون فيها مؤشرات الأداء واضحة مثل: حجم الصف وعدد المساجين في الحجرة. كما تكون أيضًا قابلة للتحقق منها وفقًا لنماذج الملاحظة المباشرة من دون الإشارة أو الرجوع إلى أنظمة رقابة أخرى. وقد تُصمم عمليات التدقيق بشيء من التوازن بين الإمكانات الروتينية وغير الروتينية، كما يقول هود وآخرون [(1316)]. وعلى الرغم من أن العشوائية المدبرة يمكن أن توجد في نشاط الرقابة الإدارية العامة، فإنها تظل ضعيفة نسبيًا كشكل من أشكال الرقابة وليس لها أنصار وخبراء.

ثانيًا، يرتبط بالفرق بين أنماط التشغيل العشوائية والروتينية فرق بين التركيز على أنظمة رقابة المدقق عليهم، ومؤشرات الأداء من الدرجة الأولى لدى المدقق عليهم. وقد تكون رقابة الرقابة على أنظمة الرقابة الداخلية فاعلة واقتصادية، ومشجعة لتنظيم الذات والقدرة على الاستقلالية في المؤسسات [(1317)]. وقد يكون لها آثار جانبية متعددة كما ذكرنا سابقًا. ويرتبط التركيز على الرقابة ارتباطًا وثيقًا بالطريقة التي تعتمد على المخاطر في التدقيق والتفتيش الذي أصبح سائدًا في العديد من الميادين.

في عملية تصميم الأساليب التي ترتكز على المخاطر في التدقيق، هناك إمكان «للتدقيق الخفيف» «المتلائم»، الذي يحاكي نشاط التدقيق والتفتيش ويعطي حوافز للمدقق عليهم لتطوير أنظمة داخلية جيدة. ولا بد من مقايضة هذه الأساليب القائمة على الخطورة والتي تثق في قوة تنظيم الذات في المؤسسات، بفوائد التدقيق الخارجي المستقل.

أخيرًا، فإن السؤال الذي يفرض نفسه هو ما إذا كان من الممكن لعمليات التدقيق أن تتأمل في الآثار الجانبية التي تنتج منها مثل تكلفة الالتزام والإذعان، وبعض الآثار السلبية للانفجار في التدقيق كما ذكرنا سابقًا. إن هذه الآثار السلبية تصبح غير مرئية ولا أحد يعترف بها أو تعد غير ملائمة. وعلاوة على ذلك، فإن تذويت هذه الأمور الخارجية لن يكون مهمة سهلة للتصميم. وعلى كل حال، فهذا هو التحدي الذي يواجه التصميم والذي تسببه النظرية، الأمر الذي يستدعي إجراء تحليل للجدوى بوصفه بدايةً متواضعة.

5- كتابة التقارير واستجابة المجتمع

يتعلق البعد الأخير من تصميم التدقيق بدوره التواصلي من خلال أشكال كتابة التقارير. فمن الممكن مقارنة نماذج التقارير المقننة والمرمزة بالنماذج المصممة بحسب الطلب والمفصلة التي تستعمل في تدقيق الأداء. لقد قيل إن البيئات المعتمدة قانونيًا تؤدي إلى إيجاد النوع الأول حيث يتردد المدققون بإصدار أحكام واضحة وصريحة عامة بشأن الجهات المدقق عليها. وهذا يختلف عن النماذج «الذكية» لتقارير التدقيق العام التي تستطيع الجماهير العامة الوصول إليهاِ [(1318)]. إن التناقض بين تقارير التدقيق المالية وتقارير مفتشي

المدارس مثلًا توضح هذه الفروق. وفي الواقع، فإن مدققي القطاع العام يتميزون من نظرائهم في القطاع الخاص من هذا المنظور.

تنعكس درجة الاستجابة العامة في أسلوب كتابة التقرير وفي عملية التواصل. ومن الممكن تصميم التدقيق من حيث درجات النفاذية [(1319)]، أي المدى الذي تكون فيه عملية التدقيق قادرة على توصيل معلومات مرمّزة لمجتمع مفترض من القراء الخبراء، أو تكون حوارية بحيث تتفاعل مع جماهير أكبر تمثلهم [(1320)]. إن تفاعل المدقق مع المجتمع مباشرة هو بلا شك أكثر تكلفة من التواصل معه من خلال التقارير.

باختصار، إن ممارسة التدقيق ليست مجرد عملية جمع طبيعي أو واضح للعمليات، إنما تغيرت وتعدلت لتحقق أهدافًا مختلفة في سياقات متنوعة. وهذا يعني أنها قابلة للتصميم بوعي، وقد عرضنا سابقًا عددًا من الخيارات والمقايضات. ومن الصعب إعادة تصميم العديد من المقايضات لأنها نتاج آليات مؤسساتية أوسع، مثل قواعد المسؤولية القانونية والثقافة السياسية. وهناك أنواع أخرى قابلة للبناء الصريح. وقد قدمت نظرية الانفجار في التدقيق بعض عيوب التدقيق التي يجب على أي تصميم مقترح أن يأخذها في الاعتبار.

ثامنًا: خلاصة

استعرض هذا البحث نظرية الانفجار في التدقيق من خلال بُعديها التفسيري والناقد. يتطلب العنصر التفسيري تعديلًا لكي يفسر التباين في نطاق الانفجار في التدقيق وتوقيته وكثافته في بلدان عدة [(1321)]. وسيأخذ هذا في الاعتبار النمط الواضح لإصلاحات الإدارة العامة الجديدة في بلدان مختلفة بوصفها شروطًا لإمكان حدوث انفجار في التدقيق. إن هذه التحسينات تسمح ببعض التنبؤات في شأن شكل الانفجار في التدقيق المحتمل في المستقبل. وعلى الرغم من وجود هذه العيوب في التكوين الأصلي للنظرية، فإن لها بعض المزايا العامة شريطة استعمال مفهوم التدقيق على نطاق واسع، إنما ليس واسعًا جدًا لتحديد مجموعة من الممارسات الرقابية التي تتراوح بين كونها تدقيقًا ماليًا وتفتيشًا وتقويمًا. تتميز هذه الممارسات مع التدقيق المالي وضمان الجودة، بتركيز متزايد على أنظمة الإدارة.

يُعدّ المفهوم العام وممارسة نظام الرقابة القابل للتدقيق ضروريًا للجزء النقدي من نظرية الانفجار في التدقيق. ومنذ ظهور النظرية ترَكز الاهتمام المهني والتنظيمي على أنظمة الرقابة الداخلية وقوننة مبادئ الممارسة الأفضل للمؤسسات لكي تكتسب قدرة على رقابة الذات. لقد تم تعديل هذه المبادئ وتحسينها للتوفيق بين ممارسات الرقابة مع إدارة المخاطر بمفهومها العام [(1322)]. وتتطلب هذه التطورات مزيدًا من التعديل للنظرية لا لمعالجة متطلبات الرقابة الخارجية فحسب، بل لتفسير ممارسات الرقابة الذاتية الداخلية وتشكيلها على مستوى المؤسسة [(1323)]. ويعد التدقيق الداخلي وإدارة

المخاطر في مؤسسات القطاع العام مجالًا واضحًا للتطوير والنمو، مع تطبيقات لرقابة خارجية حساسة للمخاطر أكثر كثافة وتواترًا، كجزء من خفض العبء الرقابي عن المؤسسات.

كما أن الجزء الناقد من نظرية الانفجار في التدقيق يركز أيضًا على الآثار السلبية غير المقصودة لمتطلبات الرقابة الخارجية، وهناك كم متزايد من الأدلة لدعم الادعاءات الأصلية. وتكمن الصعوبة في كون المزيد من الرقابة بأشكال مختلفة تشكل حلًا سياسيًا مقبولًا للمشكلات والفضائح الملحوظة في القطاعين العام والخاص، وهذا جزء من سياسة أن يكون المرء ملاحظًا لدى عمل شيء ما. هذا وفضلًا عن أن نزعة الأنظمة الشديدة للمبالغة في ردة فعلها حيال الأزمة يعني احتمال وقوع المزيد من الآثار المدمرة لتقديم الخدمة، لكنه يبقى غير مرئي ويظهر بين الفينة والأخرى.

أخيرًا، استعرض هذا البحث بشكل أولي بعض القضايا في تصميم عمليات التدقيق التي قد تتغلب على العيوب المحتملة للانفجار في التدقيق. وتتعلق هذه القضايا جزئيًا بجعل المستوى الإجرائي لعملية التدقيق أكثر «ذكاءً»، إلا أنها تعكس البيئة المؤسساتية الأوسع التي يعمل فيها التدقيق، وهذه قضية تخص التصميم السياسي وليس التقني. خلاصة القول، إن العيوب المرافقة لنظرية الانفجار في التدقيق ومصطلح «الانفجار في التدقيق» نفسه يدل على وجود فضاء فكري واسع للبحث في طبيعة متطلبات الرقابة الاجتماعية والسياسية ومداها ونتائجها.

المراجع

Ayres, I. and J. Braithwaite. *Responsive Regulation: Transcending the De-regulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Charlton, B. and P. Andras. «Auditing as a Tool of Public Policy: The Misuse of Quality Assurance Techniques in the UK University Expansion.» *European Political Science*. vol. 2, no. 1 (2002), pp. 24-35.

COSO. *Enterprise Risk Management-Integrated Framework*. Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004.

Courville, S. «Social Accountability Audits: Challenging or Defending Democratic Governance.» *Law & Policy*. vol. 25 (2003), pp. 269-297.

Davenhill, R. and M. Patrick (eds.). *Rethinking Clinical Audit: The Case of Psychotherapy Services in the NHS*. London: Routledge, 1998.

Day, P. and R. Klein. *Auditing the Auditors: Audit the National Health Service*. London: The Nuffield Trust, 2001.

English, L. «Emasculating Public Accountability in the Name of Competition: Transformation of State Audit in Victoria.» *Critical Perspectives on Accounting*. vol. 14 (2003), pp. 51-76.

Everett, J. «The Politics of Comprehensive Auditing in Fields of High Outcome and Cause Uncertainty.» *Critical Perspectives on Accounting*. vol. 14 (2003), pp. 77-104.

Frey, B. and R. Jegen. «Motivation Crowding Theory.» *Journal of Economic Surveys*. vol. 15, no. 1 (2001), pp. 589-611.

Funnell, W. «Enduring Fundamentals: Constitutional Accountability and Auditors-General in the Reluctant State.» *Critical Perspectives on Accounting*. vol. 14 (2003), pp. 107-132.

Hood, C. «The Risk Game and the Blame Game.» *Government and Opposition*. vol. 37, no. 1 (2002), pp. 15-37.

_______________ et al. (eds.). *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

House, R. «Audit-mindedness' in Counselling: Some Underlying Dynamics.» *British Journal of Guidance and Counselling*. vol. 24 (1996), pp. 277-283.

.Humphrey, C. and D. Owen. «Debating the 'Power' of Audit.» *International Journal of Auditing*. vol. 4 (2000), pp. 29-50

.Hunt, B. The Timid Corporation. London: John Wiley, 2003

ICAEW. *Internal Control: Guidance for the Directors of Listed Companies Incorporated in the United Kingdom*. London: .Institute of Chartered Accountants in England and Wales, 1999

Kagan, R. and L. Axelrad (eds.). *Regulatory Encounters: Multinational Coorporations and American Adversarial Legalism*. .Berkeley: University of California Press, 2000

.Miller, D. «The Virtual Moment.» *Journal of the Royal Anthropological Institute*. vol. 9, no. 1 (2003), pp. 57-75

.Moran, M. *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2003

.Mosher, F. *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*. Boulder, CO: Westview Press, 1979

.Munro, E. «The Impact of Audit on Social Work Practice.» *British Journal of Social Work*. vol. 34 (2004), pp. 1077-1097

.Normanton, E. L. *The Accountability and Audit of Government*. Manchester: Manchester University Press, 1966

.O'Neill, O. *A Question of Trust: The BBC Reith Lectures 2002*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

Intelligent Trust, Intelligent Accountability.» Paper Presented at the «Soft Risks, Hard Lessons»» .________________

.Workshop. University of Cambridge, February 2004

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. .Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

Pallott, J. «A Wider Accountability? The Audit Office and New Zealand's Bureaucratic Revolution.» *Critical Perspectives on .Accounting*. vol. 14 (2003), pp. 133-155

.Parker, C. *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

.Regulator-Required Corporate Compliance Program Audits.» *Law & Policy*. vol. 25 (2003), pp. 221-244» ._________

Pentland, B. T. «Getting Comfortable with the Numbers: Auditing and the Micro-production of Macro Order.» *Accounting, .Organizations and Society*. vol. 18 (1993), pp. 605-620

Pollitt, C. «Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices.» *Critical Perspectives on Accounting*. vol. 14 (2003), .pp. 157-170

et al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. ________________

.Oxford: Oxford University Press, 1999

.Power, M. *The Audit Explosion*. London: Demos, 1994

.*The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1999 .________________

The Audit Implosion: Regulating Risk from the Inside. London: Institute of Chartered Accountants in .________________

.England and Wales, 2000

.The Audit-Society-Second Thoughts.» *International Journal of Auditing*. vol. 4 (2000), pp. 111-119» ._________

.*The Risk Management of Everything*. London: Demos, 2004 .________________

Radcliffe, V. «Efficiency Audit: An Assembly of Rationalities and Programmes.» *Accounting, Organizations and Society*. vol. .23, no. 4 (1999), pp. 377-410

Sahlin-Andersson, K. «National, International and Transnational Constructions of New Public Management,» in: T. Christensen and P. Laegreid (eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* (Aldershot: Ashgate, .2001), pp. 43-72

Saint-Martin, D. *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative .Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2000

Scott, C. «Speaking Softly Without Big Sticks: Meta-Regulation and Public Sector Audit.» *Law & Policy*. vol. 25 (2003), pp. .203-219

Shore, C. and S. Wright. «Coercive Accountability: The Rise of Audit Culture in Higher Education,» in: M. Strathern (ed.), .*Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy* (London: Routledge, 2000), pp. 57-89

Strathern, M. (ed.). *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*. London: Routledge, .2000

.Watchirs, H. «AIDS Audit—HIV and Human Rights: An Australian Pilot.» *Law & Policy*. vol. 25 (2003), pp. 245-268

(1269) يشكر المؤلف مجلس البحوث الاجتماعي والاقتصادي في المملكة المتحدة على الدعم المالي الذي قدمه وكذلك صندوق ب. د. ليك (P. D. Leake Trust) بإدارة شركة Chartered Accountants Trustees Limited. كما يبدي المؤلف شكره لكريستوفر هود (Christopher Hood) على أفكاره في تطوير موضوعات هذا البحث.

(1270) M. Power, The Audit Explosion (London: Demos, 1994).

(1271) F. Mosher, The GAO: The Quest for Accountability in American Government (Boulder, CO: Westview Press, 1979).

(1272) E. L. Normanton, The Accountability and Audit of Government (Manchester: Manchester University Press, 1966); Mosher, The GAO.

(1273) C. Scott, «Speaking Softly Without Big Sticks: Meta-Regulation and Public Sector Audit,» Law & Policy, vol. 25 (2003), pp. 203-219.

(1274) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

(1275) K. Sahlin-Andersson, «National, International and Transnational Constructions of New Public Management,» in: T. Christensen and P. Laegreid (eds.), New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice (Aldershot: Ashgate, 2001), pp. 43-72.

(1276) D. Saint-Martin, Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective (Oxford: Oxford University Press, 2000).

(1277) Osborne and Gaebler, Reinventing Government.

(1278) M. Moran, The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation (Oxford: Oxford University Press, 2003).

(1279) Ibid.

(1280) C. Hood et al. (eds.), Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change (Cheltenham: Edward Elgar, 2004).

(1281) Mosher, The GAO.

(1282) R. Kagan and L. Axelrad (eds.), Regulatory Encounters: Multinational Corporations and American Adversarial Legalism (Berkeley: University of California Press, 2000).

(1283) ينظر:

Hood et al. (eds.), Controlling Modern Government.

(1284) Ibid.

(1285) Ibid.

(1286) V. Radcliffe, «Efficiency Audit: An Assembly of Rationalities and Programmes,» Accounting, Organizations and Society, vol. 23, no. 4 (1999), pp. 377-410.

(1287) J. Everett, «The Politics of Comprehensive Auditing in Fields of High Outcome and Cause Uncertainty,» Critical Perspectives on Accounting, vol. 14 (2003), pp. 77-104.

(1288) W. Funnell, «Enduring Fundamentals: Constitutional Accountability and Auditors-General in the Reluctant State,» Critical Perspectives on Accounting, vol. 14 (2003), pp. 107-132.

(1289) على سبيل المثال:

M. Power, The Audit Society: Rituals of Verification (Oxford: Oxford University Press, 1999), chap. 2.

(1290) Hood et al. (eds.), Controlling Modern Government.

(1291) C. Parker: The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), chap. 9; «Regulator-Required Corporate Compliance Program Audits,» Law & Policy, vol. 25 (2003), pp. 221-244.

(1292) على سبيل المثال:

COSO, Enterprise Risk Management-Integrated Framework (Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004).

(1293) M. Power, The Risk Management of Everything (London: Demos, 2004).

(1294) I. Ayres and J. Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the De-Regulation Debate (Oxford: Oxford University Press, 1992); Parker, The Open, chap. 2.

(1295) ينظر:

L. English, «Emasculating Public Accountability in the Name of Competition: Transformation of State Audit in Victoria,» Critical Perspectives on Accounting, vol. 14 (2003), pp. 51-76; Funnel, «Enduring Fundamentals»; J. Pallott, «A Wider Accountability? The Audit Office and New Zealand's Bureaucratic Revolution,» Critical Perspectives on Accounting, vol. 14 (2003), pp. 133-155.

(1296) Everett, «The Politics of Comprehensive Auditing».

(1297) P. Day and R. Klein, Auditing the Auditors: Audit the National Health Service (London: The Nuffield Trust, 2001).

(1298) M. Strathern (ed.), Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy (London: Routledge, 2000); B.

Charlton and P. Andras, «Auditing as a Tool of Public Policy: The Misuse of Quality Assurance Techniques in the UK University Expansion,» .European Political Science, vol. 2, no. 1 (2002), pp. 24-35

(1299) R. Davenhill and M. Patrick (eds.), Rethinking Clinical Audit: The .Case of Psychotherapy Services in the NHS (London: Routledge, 1998)

(1300) E. Munro, «The Impact of Audit on Social Work Practice,» British .Journal of Social Work, vol. 34 (2004), pp. 1077-1097

(1301) R. House, «Audit-mindedness' in Counselling: Some Underlying Dynamics,» British Journal of Guidance and Counselling, vol. 24 (1996), .pp. 277-283

(1302) O. O'Neill, A Question of Trust: The BBC Reith Lectures 2002 .(Cambridge: Cambridge University Press, 2002)

(1303) D. Miller, «The Virtual Moment,» Journal of the Royal .Anthropological Institute, vol. 9, no. 1 (2003), pp. 57-75

(1304) C. Hood, «The Risk Game and the Blame Game,» Government and .Opposition, vol. 37, no. 1 (2002), pp. 15-37

(1305) .B. Hunt, The Timid Corporation (London: John Wiley, 2003)

(1306) C. Shore and S. Wright, «Coercive Accountability: The Rise of Audit Culture in Higher Education,» in: Strathern (ed.), Audit Cultures, pp. .57-89

(1307) B. Frey and R. Jegen, «Motivation Crowding Theory,» Journal of .Economic Surveys, vol. 15, no. 1 (2001), pp. 589-611

(1308) ينظر:

.Parker, The Open, chap. 6

(1309) .Ibid., p. ix

(1310) .Ayres and Braithwaite, Responsive Regulation

(1311) رقابة تبادلية وفقا ل:

.Hood et al. (eds.), Controlling Modern Government

(1312) B. T. Pentland, «Getting Comfortable with the Numbers: Auditing and the Micro-production of Macro Order,» Accounting, Organizations and .Society, vol. 18 (1993), pp. 605-620

(1313) .Hunt, The Timid

(1314) C. Pollitt et al., Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries (Oxford: Oxford University Press, .1999)

(1315) C. Pollitt, «Performance Audit in Western Europe: Trends and .Choices,» Critical Perspectives on Accounting, vol. 14 (2003), pp. 157-170

(1316) .Hood et al. (eds.), Controlling Modern Government

(1317) .«Parker: The Open; «Regulator-Required

(1318) O. O’Neill, «Intelligent Trust, Intelligent Accountability,» Paper Presented at the «Soft Risks, Hard Lessons,» Workshop at the University of .Cambridge, February 2004

(1319) .Parker, The Open, chap. 8

(1320) C. Humphrey and D. Owen, «Debating the ‘Power’ of Audit,» International Journal of Auditing, vol. 4 (2000), pp. 29-50; H. Watchirs, «AIDS Audit—HIV and Human Rights: An Australian Pilot,» Law & Policy, vol. 25 (2003), pp. 245-268; S. Courville, «Social Accountability Audits: Challenging or Defending Democratic Governance,» Law & Policy, .vol. 25 (2003), pp. 269-297

(1321) M. Power, «The Audit-Society-Second Thoughts,» International Journal of Auditing, vol. 4 (2000), pp. 111-119; Hood et al. (eds.), .Controlling Modern Government

(1322) ICAEW, Internal Control: Guidance for the Directors of Listed Companies Incorporated in the United Kingdom (London: Institute of Chartered Accountants in England and Wales, 1999); COSO, Enterprise .Risk

(1323) M. Power, The Audit Implosion: Regulating Risk from the Inside .(London: Institute of Chartered Accountants in England and Wales, 2000)

القسم الثالث: استكشاف السياسة العامة الحالية وموضوعات إدارية

الفصل الخامس عشر: الشراكات العامة - الخاصة والهجينة [(1324)] ...... كريس سكلتشر

أولًا: مقدمة

تجمع الشراكات العامة - الخاصة (الشراكة بين القطاعين العام والخاص) بين موارد الحكومة وموارد المؤسسات الخاصة (التجارية أو غير الربحية) لكي تحقق أهدافًا اجتماعية. وتتخذ هذه الشراكات أشكالًا مثل التعاقد الخارجي لتنفيذ الخدمات، والإدارة العامة للمرافق العامة وتصميم مؤسسات هجينة للمشاركة في الأخطار والإنتاج المشترك بين الحكومة والمؤسسات الخاصة. وتؤدي هذه الشراكات إلى سلسلة اختيارات أيديولوجية وإدارية تتعلق بالعلاقة بين المؤسسات الخاصة والدولة، والمدى الذي يجب على المؤسسات التجارية وغير الربحية أن تكون فيه بديلة من الحكومة، وتكاليف وأرباح حلول عامة - خاصة مختلفة [(1325)]. إن طريقة تشكيل هذه الخيارات وتحديدها هي نتاج لخصوصيات سياقات ثقافية وسياسية. تؤدي الشراكات العامة - الخاصة إلى إنهاء جذري لتقليد التوريد العام من خلال دولة الرفاه الديمقراطية الاجتماعية كما هو الحال في أستراليا ونيوزيلندا والدول الاسكندنافية والمملكة المتحدة [(1326)]. وهذا الوضع يتناقض مع نظيره في الولايات المتحدة حيث كان هناك تدخل وثيق للقطاع التجاري في إعانة الحكومة [(1327)]. أما في آسيا، فإن فكرة الشراكة العامة - الخاصة من الصعب أن تتحقق في مجتمعات لا تستوعب تقاليدها السياسية والثقافية بسهولة الفروق الغربية بين القطاع الخاص والدولة [(1328)]. أما الشراكات العامة - الخاصة في شبه القارة الهندية وأفريقيا وأميركا اللاتينية فهي ترتبط بتلبية الحاجات الأساسية من خلال مبادرات ذات نطاق محدود مثل إصلاح المشروعات التي تملكها الحكومة في ضوء سياسات عالمية لإعادة الهيكلة [(1329)].

إن وضوح المفاهيم مطلب سابق للشراكات بين القطاعين العام والخاص. هناك تجاهل لمعاني المصطلحات: عام وخاص وشراكة، بشكل فردي وجماعي، وتعتمد معانيها على السياق المستخدمة فيه [(1330)]. ففي أوروبا الغربية، تشير عبارة الشراكة العامة - الخاصة بشكل محدد إلى آلية لتوزيع المخاطر وكسب تمويل الإبداع وزيادته في التصميم والبناء وتشغيل

مشروعات البنية التحتية [1331]. أما التفسير الأميركي لهذه العبارة فهو أوسع ويتضمن أدوات عدة تشرك الحكومة من خلالها الشركات والمؤسسات غير الربحية في تحقيق أهداف السياسة العامة [1332]. وتستخدم عبارة الشراكة العامة - الخاصة في هذا البحث بمعنى عام لتشير إلى الطرائق التي تتعاون فيها الحكومة مع المؤسسات الخاصة لتحقيق أهداف مجتمعية.

تظهر الشراكات العامة - الخاصة لقرارات «اصنع أو اشتر» التي تواجهها الحكومات. فقد تختار الحكومات تحقيق أهداف المجتمع مباشرة من خلال موظفي القطاع العام والمؤسسات الجماعية (قرار التصنيع) أو بشكل غير مباشر من طريق شركات أو مؤسسات غير ربحية (قرار الشراء) [1333]. ويؤدي قرار الشراء إلى خيار من بين خمسة أشكال للشراكة بين القطاعين العام والخاص التي سنناقشها في هذا البحث، وهي الرفع المالي العام والتعاقد الخارجي وحق الامتياز والمشروعات المشتركة والشراكة الاستراتيجية.

يؤدي تطور هذه الشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى بروز ظاهرة التهجين التي تعني مؤسسة ذات توجهات عامة وخاصة [1334]. يرتبط التهجين بعدم وضوح في الحدود بين المصالح العامة والخاصة بسبب تدخل الشركات والمؤسسات غير الربحية في العملية الحكومية، ما يؤدي إلى توليد عدد من التساؤلات في شأن الأوضاع القانونية والخلقية والمالية للإدارة العامة.

يتكون هذا البحث من أربعة مباحث. يبحث الأول في المبررات السياسية والنظرية للشركات العامة - الخاصة. ويؤدي هذا الأمر إلى تحليل خمسة أنواع من هذه الشراكات. أما المبحث الثالث فيناقش أثر الشراكة العامة - الخاصة من حيث التكلفة/الجودة والتهجين في المؤسسات. ويخلص المبحث الأخير إلى عدد من النتائج ويحدد التحديات التي تواجه الحوكمة المستقبلية وإدارة الشراكات العامة - الخاصة.

ثانيًا: تفسيرات للشراكات العامة - الخاصة

إن الشراكات العامة - الخاصة لا تنشأ بسبب نزوة أو هوى. إنها مؤسسات تعود في نشأتها إلى بيئة زمنية وسياسية محددة [1335]. وفي أوقات معينة، يبدو أن هذه الشراكات تقدم حلًا لمشكلات السياسة العامة. ويتضح ذلك من دراسة قرارات «اصنع أو اشتر» في حكومتي المملكة المتحدة والولايات المتحدة عبر القرنين الماضيين. فخلال القرن التاسع عشر، تحملت هاتان الحكومتان مسؤولية تأمين البنية التحتية من خلال عقود الامتياز مع الشركات الخاصة وإعطائها حق التصميم والتمويل والبناء وتنفيذ المشروعات للطاقة والماء والمنافع العامة الأخرى [1336]. وفي القرن العشرين، وسعت الحكومات البريطانية تدخلها المباشر في التوريد العام وتركت المؤسسات الخاصة لتقوم بأدوار وظيفية محددة مثل بناء المرافق التي صممتها الحكومة [1337]. أما في

الولايات المتحدة فقد استمر المقاولون في كونهم جزءًا أساسيًا من عمل الحكومة الفدرالية. وقد قدر لايت [(1338)] أن عدد العاملين من خلال التعاقد والمنح كان أربعة أضعاف عدد الموظفين الأصليين. وتتضمن هذه الحكومة التي تشكل طرفًا ثالثًا [(1339)] العلاقات التعاقدية بين الحكومة والمؤسسات غير الربحية، وبخاصة في توفير متطلبات الرفاهية الاجتماعية [(1340)].

استفادت الحكومات في أرجاء العالم المختلفة من مؤسسات القطاع الخاص بدرجة كبيرة في التصميم والإدارة وتنفيذ السياسة العامة في خلال الجزء الأخير من القرن العشرين. وكان من الدوافع لذلك إملاءات برامج إصلاحات الإدارة العامة الجديدة التي جاءت نتيجة أيديولوجية الحكومة أو من ضغط الهيئات الدولية والتغيرات الاجتماعية والثقافية [(1341)]. وتراوحت أدوات السياسة المستخدمة ما بين طرح مناقصات تنافسية لتقديم الخدمة وبيع المشروعات التي تمتلكها الحكومة. ولكن تبني الحكومات لأساليب السوق لم يتبع منطقًا واحدًا. حلل باتلي [(1342)] تدخل القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة في أميركا اللاتينية وأفريقيا وآسيا وخلص إلى القول إن الأيديولوجيا لم تكن دافعًا مهمًا. وكان الدافع الرئيس هو السعي للحصول على استثمار من طريق التزام متطلبات التعديل التنظيمية التي جلبتها الهيئات الدولية. ففي أستراليا، لاحظ دومبيرغر وهول [(1343)] وجود تباين في اعتماد التعاقد التنافسي وأشكاله، وخلصا إلى القول، «إن العوامل التاريخية والأوضاع المحلية والأيديولوجيات السياسية والأوضاع الاقتصادية قامت بدور في ذلك». ولم يكن الاقتصاد السياسي السائد في أوروبا الغربية محركًا قويًا لتوسيع التعاقد والتعامل مع القطاع الخاص ما عدا في المملكة المتحدة التي تميل لكونها منعزلة في حماستها لاقتصاد السوق. وإن تقاليد القانون الإداري في ألمانيا قصدت بأن يكون اقتصاد السوق بطيء التطور [(1344)]، بينما في فرنسا كان لتقاليد الرقابة التكنوقراطية الحكومية والتكامل بين المشروعات في القطاعين الخاص والعام أثر مشابه [(1345)]. لكن الدافع للتحرر الاقتصادي في الدول التقليدية في أوروبا الشرقية أدى إلى المزيد من التعاقد الخارجي لإصلاح الخدمات العامة وتنشيط مشاركة القطاع الخاص [(1346)].

تُمكِّننا هذه الأدلة من وضع اعتماد الشراكات العامة - الخاصة ضمن مجموعة من الاستجابات لإصلاح الإدارة العامة والتي تميز السياقات الوطنية في ما بينها [(1347)]. لقد ارتبطت موجة اقتصاد السوق في الجزء الأخير من القرن العشرين بالحكومات الليبرالية الجديدة التي تبنت قواعد برزت من الخيار العقلاني للموظفين في القطاع العام بصفتهم بيروقراطيين يسعون لتنظيم الميزانية بدلًا من المؤيدين للمصلحة العامة [(1348)]. لقد تعرض هذا الموقف الأيديولوجي إلى شيء من التغيير كما حدث في أثناء فترة إدارة كلينتون في الولايات المتحدة وحكومة بلير في المملكة المتحدة، ولكن التأكيد لمساهمة الشركات الخاصة والمنظمات غير الربحية بقي مستمرًا. وتوفر سياسة

الطريق الثالث تبريرًا فكريًا لذلك [1349]. ويوفر هذا منظورًا يتجاوز النماذج القديمة للدولة أو السوق (الجدول 15-1). فهو يركز على العلاقات التبادلية والاعتماد البيني وعلى المجتمع ذي المصلحة حيث تشترك مصالح متنوعة في العملية الحكومية [1350]. وتمثل لغة الشراكة العامة - الخاصة في هذا السياق انفصالًا عن خطاب التعاقد والخصخصة الموجه أيديولوجيًا، وكما يلاحظ ليندر [1351]: لقد اعتبرت الشراكات العامة - الخاصة انسحابًا من الدفاع عن الخصخصة. ومن هذا المنطلق، فإنها تخدم هدفًا استراتيجيًا وتستقطب دعم عناصر معتدلة أقل معارضة لعمل الدولة من حيث المبدأ. وتُعد الشراكات استيعابية، حيث إنها تمنع شبح التصفيات بالجملة، مقابل الوعد بالتعاون المثمر مع الدولة.

الجدول (15-1): الطريق الثالث والديمقراطية الاجتماعية والليبرالية الجديدة

الطريق الثالث	الليبرالية الجديدة	الديمقراطية الاجتماعية
حركة وسط تحديثية	سياسات اليمين الطبقية	سياسات اليسار الطبقية
اقتصاد جديد مختلط	أصولية السوق	اقتصاد قديم مختلط
دولة ديمقراطية جديدة	دور ضعيف للدولة	سيطرة الدولة على المجتمع المدني

أمة كوسموبوليتية	مجتمع محافظ	أممية
دولة استثمار اجتماعي	شبكة أمان للرفاه	دولة رفاه قوية

المصدر:

J. Newman, Modernising Governance: New Labour, Policy and Sociey (London: Sage, 2001); A. Giddens, The Third Way: The Renewal of Social Democracy (Cambridge: Polity Press, 1998).

ثالثًا: أشكال الشراكات العامة - الخاصة

يمكن التمييز بين خمسة أشكال من الشراكات العامة - الخاصة حيث تقود الحكومة بعضًا منها وبعضها الآخر له قيادة مشتركة من حيث المصالح وتحمل المخاطر. ويمكن التمييز بين الأشكال المؤسساتية لهذه الشراكات من حيث الزمن والتمويل وعلاقات الشراكة (الجدول 15-2). سنناقش في هذا المبحث الخصائص الرئيسة لكل نوع وسنذكر القضايا الجدلية في تطبيق كل منها في مشكلات السياسة العامة.

1- الرفع المالي العام

يحدث الرفع المالي العام عندما تستعمل الحكومات مواردها المالية والقانونية لإيجاد أوضاع يُعتقد بأنها تشجع النشاط الاقتصادي ونمو المشروعات والشركات. وقد استعمل شايفر ولوفردج [(1352)] عبارة «القائد - التابع» لتوصيف هذا المنحنى لأن الحكومة تشجع وتحفز صناع القرار في القطاع الخاص لأن ينسجموا مع أهداف السياسة العامة. وللرفع المالي العام أهمية خاصة في إعادة توليد الاستراتيجيات للمناطق الأقل حظًا [(1353)]. قامت الحكومات في أنحاء العالم المختلفة باستخدام تحسينات البنية التحتية والحوافز المالية وخدمات الدعم التجاري وغيرها من الإجراءات لتعزيز التكامل الاقتصادي في منطقة ما. إن الترويج للمنطقة في إطار سياسة عامة لجذب رؤوس الأموال الحرة يدعم هذا المنحنى. إن هذه الاستراتيجية معقولة من منظور الصلاحية الواحدة، ولكن هناك خطر من حدوث فائض في العرض في الحوافز الحكومية على المستويات الإقليمية والوطنية والعالمية عندما تتنافس المناطق المحلية بعضها مع بعض. كما يحدث الرفع المالي العام حيث ترغب الحكومة في أن تجعل الشركات والمؤسسات غير الربحية أداة لتحقيق هدف يمكن أن يتحقق أيضًا من خلال البيروقراطيات العامة. ومثال ذلك مساعدات الحكومة الاتحادية

في الولايات المتحدة للمستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات الإسكان للأسر ذات الدخل المحدود [(1354)]. إن هذه الهيمنة القصيرة تتجنب حاجة الحكومة نفسها إلى تطوير إدارة الخدمات العامة.

2- التعاقد الخارجي والمناقصات التنافسية

يتضمن التعاقد الخارجي الفصل بين مشتري الخدمة ومُورِّدها. تركز الحكومة على المشتري وتحدد الخدمات اللازم توفرها وبأي مستوى، ثم تتعاقد مع شركة أو مؤسسة غير ربحية لتقديم الخدمة. ويعد التعاقد الخارجي المخرج المنطقي لمناقصة تنافسية أو عملية اختبار السوق التي لا يقدم فيها مُورِّد الخدمات الحل الأفضل. حدد السياسيون الماهرون في النواحي المالية وأنصار نظرية الخيار العقلاني من الأكاديميين إمكانات للكسب من حيث الكفاءة من طريق طرح مناقصات تنافسية لتقديم الخدمات البلدية مثل جمع النفايات وتنظيف الشوارع وصيانة الطرق. وكان من المتوقع أن يظهر انخفاض في التكلفة من التغيرات في ممارسات العمل وأوضاع التوظيف وإدارة النفقات الثابتة/العامة نتيجة لتعرض احتكار المُورِّد العام للمنافسة [(1355)].

هناك فائدة أخرى من المناقصة التنافسية، تتمثل في تحسين جودة الخدمات. تتطلب عملية المناقصة التنافسية من العميل في القطاع العام أن يحدد طبيعة الخدمة التي يريدها حتى يصبح من الممكن تقويم عروض المناقصين (المتقدمين للمناقصة) ومراقبة أداء المُورِّد الناجح. وهذا يتطلب تغيرًا أساسيًا في منظور الحكومة من كونه تقليديًا يهتم بالموظفين والأموال والموارد الأخرى بوصفها مدخلات للتركيز على المخرجات والنتائج المرجوة [(1356)]. لكن هناك مشكلات دائمة في تعريف الجوانب النوعية في الخدمة وتحديدها خصوصًا عندما يحدد مستخدمو الخدمة بأنهم ضعفاء (كما هو الحال في المستفيدين من خدمة تنظيف الشوارع)، أو غير قادرين على تقديم آرائهم (كالذين يحصلون على استشارة طبية)، أو معتمدين على التوريد العام للخدمات (كالذين يحصلون على رعاية مشكلات الصحة العقلية) [(1357)].

تعتمد القدرة على التعاقد الخارجي لتحقيق أهدافه على شرطين: منافسة السوق وقدرة الحكومة [(1358)]. وقد تبدو الحاجة إلى سوق تنافسية أمرًا واضحًا، ولكنها لا توجد دائمًا في الخدمات التي ترغب الحكومة في التعاقد الخارجي للحصول عليها [(1359)]. أما قدرة الحكومة فتعني ضرورة كونها «مشتريًا ذكيًا» [(1360)]. ومن الضروري تحويل الإجراءات ومهارات الموظفين والثقافة من الأنموذج الهرمي للإشراف على تقديم الخدمات المباشر إلى تصميم الخدمة وإدارة العقد. وهذا يتطلب مهارات متعددة مثل التفاوض وإدارة المتعاقد وفض النزاعات وتدقيق الخدمات، والتي لم تكن تحظى باهتمام كبير في المؤسسات العامة. وهناك قضايا خاصة تتعلق بدور الحكومة في الرقابة واتخاذ القرارات في حينها في ما يخص الرفاهية الاجتماعية والخدمات الصحية

التي يكون فيها إخفاق متعهد التوريد أمرًا مهمًا من الناحية السياسية، ومن ناحية رفاهية الأفراد.
من ناحية نظرية، يضع التعاقد الخارجي الحكومة والمُورِّد في دور الموكل أو الوكيل [(1361)]. وهذه العلاقة التي تبدو بسيطة تتضمن درجة عالية من التعقيد. هناك حوافز قوية للمناقص الناجح لتقليل التكاليف وزيادة الواردات. وتظهر احتمالات السلوك الانتهازي بسبب عدم اتساق المعلومات بين المتعهد (الذي يعرف ما تم إنجازه من عمل وبأي مستوى) والعميل (الذي يكون على مسافة من عملية التقديم) [(1362)]. إن قدرة المتعهد على ضبط (جزئيًا في الأقل) نوعية وكمية ووقت البيانات المقدمة للعميل مصدر قوي في العلاقة، ويثير بعض المشكلات في التعاقد على الرفاهية الاجتماعية لأن صفقة تقديم هذه الخدمة مفتوحة زمنيًا [(1363)]. ومن الواضح أيضًا أن اللجوء إلى التعاقد قد يوجه رسالة المؤسسات غير الربحية نحو أهداف تقديم الخدمة للحكومة [(1364)].
إن واقع التعاقد الخارجي لتوريد الخدمات العامة أكثر تعقيدًا مما تشير إليه النظرية المعيارية. ومما يزيد المشكلة تعقيدًا: الانتهازية وعدم الاتساق في المعلومات وسلسلة العلاقات المعقدة بين الوكيل والموكل والضغط لتقليل النفقات الثابتة للعميل. وتزداد درجة تعقيد التعاقد الخارجي كلما ابتعدنا من الخدمات البلدية الأساسية نحو تقديم الخدمات المهنية والصحية والاجتماعية والرفاهية، حيث تؤدي النزعة إلى الحصول على عائدات سريعة وقصيرة الأمد إلى نتائج عكسية للمصلحة العامة. وكانت الوحدات الإدارية الحكومية هي الطريقة الفاعلة وقليلة التكلفة لتقديم تلك الخدمات حتى لو كانت غير فعالة بسبب ضعف مصالح الناخبين ومشكلة الاحتكار الطبيعي [(1365)]. إن الخطاب المعاصر للإدارة العامة يفضل الشراكات العامة - الخاصة على حلول الوحدات الإدارية الحكومية. لذلك فإن عيوب أنموذج التعاقد الخارجي تتطلب بحثًا عن طرائق بديلة لمشاركة القطاع الخاص في الخدمات العامة.

الجدول (2-15): أشكال الشراكة العامة - الخاصة

الأبعاد	الرفع المالي العام	التعاقد الخارجي	الامتياز	المشروعات المشتركة	الشراكة الاستراتيجية
الهدف من منظور الحكومة	إيجاد أوضاع جذابة لاستثمارات القطاع الخاص وتطوير المشروعات.	- خفض التكلفة، زيادة الفاعلية، تحسين نوعية الخدمات العامة. - خفض مسؤوليات إدارة القوى العاملة	- نقل إدارة المشروعات العامة إلى القطاع التجاري.	- القيام بمشروعات حيث تكون المصالح مشتركة بين الحكومة والقطاع	- تمكين الحكومة من كسب منافع العملية من التجارية على المدى البعيد. - تحقيق التكامل بين الشركات

الشراكة الاستراتيجية	المشروعات المشتركة	الامتياز	التعاقد الخارجي	الرفع المالي العام	الأبعاد
والمؤسسات غير الربحية والعملية السياسية العامة.	الخاص أو المؤسسات غير الربحية. - تمكين الحكومة من الوصول إلى رأس المال الخاص خارج الميزانية. - نقل المخاطر إلى القطاع الخاص.		عن المديرين العامين.		
علاقة طويلة الأمد وعلاقة مفتوحة بين القطاعين العام والخاص ترتكز على الثقة والتبادلية بدلًا من العقد الرسمي، ولكنها قد تتضمن عناصر من التعاقد الخارجي، أو الامتياز أو المشروعات المشتركة	يغطي التعاقد بين الحكومة والقطاع الخاص أعمال التكلفة الرأسمالية والتكاليف التشغيلية اللاحقة.	تمنح الحكومة تصريحًا للشركات والمؤسسات غير الربحية لتقديم الخدمات في إطار المصلحة العامة. وفي حالة تقديم خدمات البنية التحتية قد تعود الأصول للحكومة بعد فترة محددة.	تقديم الخدمات العامة المتعاقد عليها عن طريق الشركات والمؤسسات غير الربحية باستخدام المناقصة التنافسية ضد مزوِّد الخدمة من القطاع العام.	توفر الحكومة الأرض للتطوير الصناعي، وتمنح إعفاءات ضريبية ومساعدات.	الآلية
عام ولكنه قد يتضمن دعمًاً من القطاع الخاص	خاص مع إعادة تمويل من الحكومة على المدى الطويل.	رسوم على المستخدمين، وقد تكون هناك مساعدة حكومية إضافية مرتبطة بتوريد خدمات غير اقتصادية ولكنها مرغوب فيها اجتماعيًا. توفر الرسوم على المستخدمين أساسًا للوصول إلى أرصدة رأس المال من خلال السوق.	عام.	عام.	التمويل
بعيد الأمد. عقد مفتوح المدة.	بعيد الأمد. عقد محدد المدة.	متوسط إلى مدى بعيد. امتياز لفترة محددة.	متوسط إلى قصير الأمد. عقود لفترات محددة.	متوسط الأجل. مفتوح.	الجدول الزمني

الشراكة الاستراتيجية	المشروعات المشتركة	الامتياز	التعاقد الخارجي	الرفع المالي العام	الأبعاد
	اللجان الحكومة وتحديد نتائج المشروع، والتزام إعادة دفع التكلفة. الشريك من القطاع الخاص يمول و/أو يبني و/أو يدير و/أو ينفذ الخدمة.	توريد من القطاع الخاص تحت اشراف الحكومة.	مشتر من القطاع العام، مُورِّد من القطاع الخاص أو غير الربحي.	تسعى الحكومة إلى جذب شركاء من القطاع الخاص.	العلاقات بين الشركاء
شراكات مدنية.	إنشاء مشروعات البنية التحتية الرئيسة.	السكك الحديد في المملكة المتحدة.	التعاقد الخارجي يرفض الأعمال الخيرية وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية.	مناطق إعادة إحياء الاقتصاد.	مثال

3- الامتياز

يعني الامتياز منح الحكومة رخصة أو تصريحًا لشركة خاصة أو مؤسسة غير ربحية لتقديم خدمة عامة يكون فيها دخل المتعهد من رسوم المستخدمين. ويميز سافاس [(1366)] بين حق الامتياز والتعاقد كما يأتي: في حالة الامتيازات كما في حالة العقود تقوم الحكومة بدور المنظم والمؤسسة الخاصة هي المنتج، لكن يختلف النوعان بعضهما عن بعض بطريقة الدفع إلى المنتج. تدفع الحكومة (المنظم) إلى منتج الخدمة المتعاقد عليها، في حين أن المستهلك يدفع لمنتج خدمة الامتياز.

قد يتطلب التصريح من الوكيل الخاص تطوير البنية التحتية حيث تتحول إلى المِلكية العامة في نهاية الفترة [(1367)].

في حالة منح حق الامتياز، فإن الحكومة تعيد توزيع حقوقها في الاحتكار على المؤسسات الخاصة [(1368)]. وقد تتم هذه العملية تنافسيًا وتتطلب من المتعهدين المتوقعين تقديم مبلغ نقدي للحصول على الامتياز. وحدث مثل ذلك في تقديم خدمة القطارات في بريطانيا العظمى بعد إلغاء التأميم [(1369)]. وقد عرضت الحكومة عددًا من حقوق الامتياز لتنفيذ مجموعات من الطرائق لفترة محددة. وكان على شركات القطارات الناجحة العاملة آنذاك أن تقدم مجموعة عربات السكك الحديد وتسلم موضوع الخدمة لتحديد السعر وتعليمات الآداء. وقد تدفقت إيرادات العميل إلى مالك الامتياز، لكن كانت هناك أيضًا مساعدات حكومية لإدامة الخدمات على طرائق معينة لأهداف اجتماعية.

وهناك فائدة خاصة للامتياز في حالة خدمة المصالح العامة المعتمدة على الاحتكار التي يؤخذ دخلها من نفقات المستخدم حيث لا ترغب الحكومة في

تطوير و/أو تشغيل الخدمة نفسها مباشرة. إن خصائص الاحتكار للخدمة تجعل الخصخصة (بيع الملكية في السوق) أمرًا غير مرغوب فيه [(1370)]. يوفر الامتياز أداة لنقل مسؤولية التشغيل إلى القطاع الخاص، حيث تتخذ الحكومة دور منظم المصلحة العامة. وفي حالة خدمة جديدة، فإن الامتياز ينقل بعض المخاطر إلى القطاع الخاص.

4- المشروعات المشتركة وشراكات التصميم والإنشاء والتمويل والتشغيل

تحدث المشروعات المشتركة حيث يرغب طرفان أو أكثر الاشتراك أو التعاون في مشروع بطريقة تحافظ على استقلالية كل منهم [(1371)]. وهذه المشروعات تساعد في التنسيق في القرارات المهمة التي يتخذها أطراف مستقلون بشأن مشروع محدد من حيث نطاقه والالتزام مواردَ الشركاء. وقد يدار المشروع المشترك من خلال اتفاق شراكة أو من قبل وحدة أو شركة منفصلة؛ أداة خاصة لتحقيق الهدف. وتستعمل المشروعات المشتركة اليوم بكثرة لتحقيق أهداف عامة لتوفير البنية التحتية والتجديد بما في ذلك المدارس [(1372)]، والنقل العام [(1373)]، والمستشفيات [(1374)]، والطرق [(1375)]، وخدمات النقل والشحن الجوي [(1376)]، والقطاعات الاقتصادية [(1377)]، والسجون [(1378)]. ويشار إلى هذه المشروعات في أوروبا [(1379)] باسم الشراكات العامة - الخاصة، وتسمى بالمبادرات المالية الخاصة في بريطانيا [(1380)]. ولكن الاسم العام لها هو: التصميم - الإنشاء - التمويل - التشغيل (design-build-finance-operate (DBFO).

تتضمن مشروعات التصميم والإنشاء والتمويل والتشغيل قيام الحكومة بتحديد نياتها من حيث النتائج ثم الدخول في علاقة تعاقدية طويلة المدى مع شركة أو تجمع شركات للقيام بالتصميم والتمويل وبناء المرافق وإداراتها وتقديم بعض الخدمات المتعلقة بها (الصيانة والتنظيف والأمن). تدفع الحكومة مقابل النتائج على المدى البعيد أو المتوسط من خلال ضريبة أو واردات أخرى معادلة. والحل الخاص في أي حالة فردية يتمثل في تغيير عناصر المشروعات المشتركة بمفهومها العام مثال: (التصميم - الإنشاء - التمويل) و(التصميم - البناء - التشغيل). فعلى سبيل المثال، قد يقوم الشركاء من القطاع الخاص بالتصميم والتمويل وإنشاء المرافق التي ستؤول ملكيتها على المدى البعيد للقطاع العام بترتيب مالي معين (مثل طريقة تسليم المفتاح) [(1381)].

هناك ثلاث فوائد ممكنة للمشروعات المشتركة. أولاً، إن فصل التمويل في المشروع العام عن التمويل الرأسمالي للمشروع العام لا يضيف عبئًا جديدًا على الديْن العام. وينظر إلى البنية التحتية كأنها ثانوية أو عرضية بالنسبة إلى النتائج، حيث إنها لن تنعكس على ميزانية القطاع العام (يُنظر أدناه). ولكن

هيئة الشراكات العامة - الخاصة [(1382)] تُحذر من أن تقديم السوق لرأس المال يجلب منفعة مفترضة تتمثل في المزيد من الجد والاجتهاد في إدارة المشروع وتجنب تجاوز التكاليف التي قد لا تتحقق عمليًا. أما الحافز الثاني للحكومة فهو تشجيع الحلول الإبداعية لأن نتائج المشروع محددة. ويُحذر دانييلز وتريبلكوك [(1383)] أنه كلما قلّ وضوح المشروع وتبلوره، تزداد خطورة زيادة تكاليف المشروع في حال زيادة التصميم الإبداعي والتميز في عملية الاختيار. أما الهدف الثالث للمشروعات المشتركة فهو نقل مخاطر المشروع إلى الشركاء من القطاع الخاص. تتضمن المخاطر ما يتعلق بالتصميم والتخطيط والبناء والتوافر والأداء والقيمة المتبقية [(1384)]. ويشير فان هام وكوبنجان [(1385)] إلى أن الشركاء من القطاع الخاص يتحملون مخاطر فريدة من نوعها تتضمن الانقطاع السياسي وتكاليف معاملات عالية بسبب عدم معرفتهم الجيدة بعمليات السياسة العامة (الجدول (15-3)).

5- الشراكة الاستراتيجية

تتضمن الشراكة الاستراتيجية بين القطاعين العام والخاص انعدام الحدود بين الشركاء [(1386)] و«وجود ممارسات مشتركة تهدف إلى تحقيق نتائج مربحة للطرفين» [(1387)]. ويؤكد شايفر ولوفريدج [(1388)] الطبيعة المفتوحة للشراكة الاستراتيجية، والمشاركة الكاملة في العائدات والمخاطر، والمحتوى الجوهري المتطور للحدث الذي يبرز. إن الافتراضات التي ترتكز عليها الشراكة الاستراتيجية تتناقض بشكل واضح مع افتراضات التعاقد الخارجي. إن العلاقات المبنية على الثقة تدعم الجهد التعاوني بين المؤسسات وتحل محل الأدوات القانونية وذات صلة بارتياب العميل من خداع المتعهد [(1389)].

الجدول (15-3): المخاطر والعوائق في المشروعات المشتركة

أطراف القطاع الخاص	أطراف القطاع العام
مخاطر الإنشاء والاستغلال مخاطر التكلفة العالية للمعاملات	مخاطر أساسية المخاطر مخاطر مالية مخاطر الانقطاع الخاصة

أطراف القطاع الخاص	أطراف القطاع العام	
مخاطر السياسة مخاطر الانقطاع السياسي مخاطر إدارية مخاطر اجتماعية	مخاطر ديمقراطية مخاطر سياسية	
توجه قصير المدى تحديد العائدات والسيولة النقدية عدم فهم العمليات السياسية والعامة	توجه طويل المدى غير موجه للاستغلال والسيولة النقدية عوائق سياسية رئيسة الشراكة	عوائق ثقافية ومؤسساتية

المصدر:

H. Van Ham and J. Koppenjan, «Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risk in Port Development,» Public Management Review, vol. 3, no. 4 (2002), pp. 593-616.

من منظور نظري، فإن الشراكة الاستراتيجية توفر وسيلة لخفض تكاليف المعاملات المتعلقة بتحديد الخدمات والحصول على السلع والتنظيم اللازم للتعاقد الخارجي [(1390)]. يلخص كلين وتيسمان [(1391)] الفروق بين التعاقد الخارجي والشراكة الطويلة الأمد كما يظهر في الجدول (15-4) وعلى النحو الآتي: يتميز التعاقد الخارجي بعلاقة بين الموكل والوكيل يحدد فيها الطرف العام المشكلة ويوضح مواصفات الحل... أما الشراكة فترتكز على مشاركة في اتخاذ القرار والانتاج لتحقيق الفاعلية لكلا الطرفين. وتكون الشفافية أو الثقة أمرًا أساسيًا في هذه العلاقة.

لكن تيسمان وكلين [(1392)] يحذران من إمكان اهتزاز خطط الشراكة الاستراتيجية ونكوصها لتصبح مثل التعاقد الخارجِي لأن معايير الحكومة

المؤسساتية لم تتكيف مع العمل بهذه الطريقة، إلا أن هذه النتائج ترتكز على تحليل إداري للشراكة الاستراتيجية. تشير الدراسة المتفحصة للدراسات في العلوم السياسية إلى أدلة جوهرية لوجود شراكة استراتيجية على مستوى عالٍ بين الحكومة والقطاع الخاص، وخاصة من خلال علاقات شركاتية بين أطراف القطاعين العام والخاص على مستوى المدينة بكاملها [1393]. وتتشكل هذه العلاقات بشكل غير رسمي من خلال الشبكات التي تؤدي في مرحلة معينة إلى قيام شراكات رسمية [1394]. وتوفر نظرية النظام تفسيرًا لظهور الائتلافات الحكومية الثابتة لتحقيق أهداف عامة في المناطق الحضرية. تتمثل هذه العملية في دمج الحكومة إمكاناتها للعمل مع الشركات الخاصة في المنطقة المحلية، الأمر الذي يوجه الائتلاف ويساعد في تنسيقه سعيًا وراء تحقيق منافع مشتركة [1395]. ترتكز نظرية النظام على البحوث والدراسات التي أجريت في المدن الأميركية حيث تميل الأوضاع البنيوية للعمل الحكومي إلى الاختلاف عما هو عليه الحال في أوروبا. فعلى سبيل المثال، إن المدن الأميركية الكبرى مقسمة إلى مناطق إدارية أكثر مما هي الحال في الدول الأوروبية (المملكة المتحدة وهولندا مثلًا) حيث تقوم الحكومة الوطنية بدور أكبر في تشجيع الائتلافات الحكومية على المستوى المحلي. لذلك، هناك جدل كبير في شأن إمكان تطبيق نظرية النظام [1396]. ومع ذلك، أسست ائتلافات استراتيجية بين أطراف حكومية خاصة في المدن، الأمر الذي وفر بنية تحتية للتعاون بين القطاعات [1397].

الجدول (4-15): مقارنة بين التعاقد الخارجي والشراكة طويلة الأمد

الشراكة طويلة الأمد	التعاقد الخارجي
الحكومة والشركة تشتركان في اتخاذ القرار والإنتاج.	الحكومة والشركة في علاقة الموكل والوكيل.
الطرفان يعملان معًا في الإنتاج لمصلحتهما.	الحكومة تحدد المشكلة والحل وتختار الشركة للتنفيذ.
الفوائد هي الفاعلية.	الفوائد هي الكفاءة.

الشراكة طويلة الأمد	التعاقد الخارجي
مفتاح النجاح في تطوير عمليات للأهداف والجهد والمنتجات المشتركة.	مفتاح النجاح في الوضوح وعدم الغموض.
تدار الشراكة بالحوار وحل المشكلات المشترك.	يدار المشروع بطريقة تراقب المتعهد.
شفافية علائقية تتضمن بناء علاقات دائمة من الثقة المتبادلة بين الطرفين وجهد مشترك لتحقيق أهداف الشراكة مشتركة.	شفافية في التعاقد تتضمن قوانين المناقصة واختيار وتقديم الخدمة والتفتيش والرقابة.

المصدر:

E.-H. Klijn and G. Teisman, «Governing Public-Private Partnerships: Analysing and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships,» in: S. Osborne (ed.), Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (London: .Routledge, 2000), p. 86

رابعًا: تقويم الشراكة العامة - الخاصة

يركز هذا التقويم لهذه الشراكة على مسألتين. تتعلق الأولى بالافتراض بأن زيادة مشاركة القطاع الخاص في تحقيق الأهداف العامة يزيد من الكفاءة وجودة الخدمات. وتتحدث المسألة الثانية عن أثر الشراكة العامة - الخاصة على حوكمة وإدارة الخدمة العامة وبخاصة في سياق الأشكال التنظيمية الهجينة.

1- آثار التكلفة والجودة على الشراكات العامة - الخاصة

هناك مجموعتان من التحاليل المالية العامة. يذكر سافاس [(1398)] الخبير في اقتصاد السوق عددًا من الدراسات في شأن التعاقد الخارجي لتوفير الخدمات العامة في حكومة الولايات المتحدة. وقد أظهرت تلك الدراسات أن التعاقد الخارجي يوفر ما بين 20-40 في المئة من التكلفة [(1399)] مقارنة مع قيام الحكومة بتوفير هذه الخدمات داخليًا. وتنتج هذه التغييرات جراء خفض عدد الموظفين وشروط الاستخدام والنفقات الإدارية الثابتة وأنظمة الإدارة الجديدة، إضافة إلى عوامل أخرى. وجاءت تحاليل دومبيرغر وجنسن [(1400)] مؤيدة لتلك الدراسات. فقد قام الباحثان بتحليل مقارن بين المناقصات في المملكة المتحدة وأستراليا ووجدا أن التعاقد الخارجي يوفر حوالى 20 في المئة. وأظهرت دراسات أخرى نتائج تشير إلى نسبة أقل من التوفير ووجود تباين بين نسب التوفير. وقد قام وولش وديفيس [(1401)] بتحليل ثماني حالات من تقديم الخدمات من طريق المناقصة التنافسية الإجبارية ووجدا أن النفقات انخفضت في بعض الخدمات وارتفعت في بعضها الآخر. وذكر الباحثان أن الارتفاع كان بسبب عملية تحديد الخدمة، ما يكشف للسياسيين المحليين أن المعايير كانت متدنية. ويذكر بوين [(1402)] أن نظرية الخيار العقلاني التي يستنير بها اقتصاد السوق «تبالغ في التركيز على رغبة البيروقراطيين في تضخيم الميزانية، ولكنها تقلل من أهمية القيود على قدراتها في تحقيق هذا الهدف»، وهذا يؤيد النقد الذي طرحه دنليفي [(1403)].

إن الأدلة التي تشير إلى دور الشراكات العامة - الخاصة في تحفيز الإبداع غير واضحة. درس بول وآخرون [(1404)] مشروعًا لبناء مدرسة وذكرا أن العميل كان لديه تصميم محدد للمدرسة. في المقابل، أظهرت دراسة تقويمية لتصاميم سجنين حلولًا إبداعية في ما يتعلق بالإنشاء ومراقبة حركة النزلاء [(1405)] أن الأدلة المتوافرة بشأن التكلفة أكثر وضوحًا لكنها ما زالت مثيرة للجدل. وقد ذكرت هيئة الشراكات العامة - الخاصة [(1406)] دراسة تشير إلى توفير في التكلفة يصل إلى 10-20 في المئة. ولكن بولوك وآخرون [(1407)] ينتقدون طريقة القيمة - مقابل - المال التي تستخدمها حكومة المملكة المتحدة في مبادرات التمويل الخاصة ويقدم الباحثون بيانات لتوضيح أهمية نقل المخاطر في إثبات أهمية التمويل الخاص [(1408)]. ويمكن أن تؤدي المشروعات المشتركة إلى تشدد في ميزانيات المؤسسات العامة المسؤولة عن تمويل المشروع. وذكر غريمشو وآخرون [(1409)] أن مجلس إدارة مستشفى وجد أن 20 في المئة من ميزانية الواردات السنوية تخصص لتغطي تكاليف عقد الشراكة العامة - الخاصة الذي اشترك فيه المستشفى. وأخيرًا، فإن التغييرات في قواعد المحاسبة قد تزيد التكاليف. وهذا ينطبق حيث تقدم فكرة الشراكات العامة - الخاصة وسيلة لشراء الخدمات العامة من دون التكلفة التي تؤثر في الديْن العام أو ميزانية الحكومة [(1410)].

إن الأحكام المتعلقة بأثر الشراكات العامة - الخاصة على جودة الخدمات يصعب الوصول إليها. فتعريف جودة الخدمة أمر صعب في ضوء أبعادها المتعددة وخصائصها الانطباعية غير الموضوعية [(1411)]. ولم يُصر إلى إجراء سوى عدد قليل من البحوث لدراسة أثر الشراكات العامة الخاصة على الجودة. إلا أننا نستطيع استخلاص بعض النتائج. أولًا: قد تؤدي مشكلات عدم التناسق في المعلومات، وقدرة الحكومة المحدودة وعملية الضبط والتنظيم إلى خفض الجودة بسبب نزعة المتعهدين إلى التضحية بجودة الأداء في سبيل المحافظة على الربح في سوق تنافسية. لقد اختبرت هذه الفرضية في دراسة محدودة النطاق في عقود التنظيف، وأظهرت عدم إمكان تطبيقها، على الرغم من أن الباحثين يؤكدون ضرورة النظر إلى النتائج بوصفها مؤشرات بدلًا من كونها نتائج قاطعة [(1412)]. أما النتيجة الثانية فتقول إن استعمال التعاقد الخارجي ومنح حق الامتياز والمشروعات المشتركة يخفض التكامل العمودي للخدمة. فعلى سبيل المثال، إن التعاقد الخارجي في المدارس يضع الأمور التربوية وخدمات التنظيف والمراسلين ضمن أنظمة إدارية مختلفة، مع أنها جميعًا تساهم في جودة التعليم للطلبة. وبالمثل، فإن فصل المسؤولية بين خدمات القطارات وخدمات السكك الحديد كان مشكلة رئيسة في أداء شبكة السكك الحديد في المملكة المتحدة. والمفارقة في الأمر تتمثل في أن الفصل في التكامل العمودي يأتي في وقت تدرك فيه الحكومات فوائد التعاون بين المؤسسات لتحقيق أهداف السياسة العامة بشكل أفضل [(1413)].

2- التهجين: آثار الحوكمة العامة على الشراكات العامة - الخاصة

تشكل الشراكات العامة - الخاصة جزءًا من عملية أكبر يتم فيها استيراد النماذج التجارية إلى القطاع العام [(1414)]. وتعد الأشكال التنظيمية الجديدة هجينة؛ «ترتيبات تنظيمية تستعمل موارد وأنظمة للحوكمة من أكثر من مؤسسة قائمة» [(1415)]. وتتمتع هذه الشراكات الهجينة الجديدة بخصائص من القطاع العام وأخرى من القطاع الخاص، ويشار إليها عادة بالمؤسسات شبه الحكومية على الرغم من أن هذه التسمية تتضمن منظمات مثل الهيئات الحكومية ذات السلطة الذاتية التي تمارس دورًا إشرافيًا وتنظيميًا على غيرها، وهيئات حكومية أخرى تقع ضمن القطاع العام [(1416)]. ومن السهل عادة تعريف الشراكات الهجينة بطريقة استبعاد ما ليس منها (ليست حكومية، وليست خاصة)، مع أنها قد تتصف بالعام في بعض الحالات والخاص في حالات أخرى [(1417)]. ويعرف كوبل [(1418)] الشراكة الهجينة أو شبه الحكومية بأنها «مؤسسة توجدها الحكومة... لتحقيق أغراض محددة للقطاع العام. ويمتلكها كليًا أو جزئيًا أفراد من القطاع الخاص أو شركات، وتعمل على زيادة الواردات لتغطي

تكاليف تشغيلها». لكن هناك مشكلة عملية في تطبيق هذا التعريف على مجموعة متميزة من المؤسسات حيث «تكون كل مؤسسة فريدة من نوعها من حيث تاريخها وأهدافها وتنظيمها» [(1419)].

هناك توتر في الشراكات الهجينة بين المساءلة العامة والتميز التجاري [(1420)]. وهذا يثير ثلاثة أسئلة عملية. أولًا، ما مدى إشراف الرقابة الدستورية على هذا النوع الجديد من المؤسسات؟ إن هذا الإشراف محدود لأسباب عدة. تظهر الشراكات شبه الحكومية من خلال عمليات موقتة وبراغماتية وبأشكال متعددة [(1421)]. وهي مؤشرات على القرارات الإدارية بدلًا من التشريعية، لذلك فهي تتضمن حكمًا بشأن الوسائل الملائمة فنيًا بدلًا من غايات السياسة العامة [(1422)]. إن اختيار الشراكة العامة - الخاصة يؤيده الخطاب في شأن إصلاحات الإدارة العامة واقتصاد السوق وبخاصة في مرحلة ما بعد اليمين الجديد القائمة على تحقيق سياسات عامة تعاونية فضلًا عن «الفهم العاطفي» لعبارة الشراكة التي «تدل على وجه من أوجه المساواة واختيار القرار بعيدًا من النزاعات» [(1423)]. يتطلب إيجاد الرقابة الدستورية الفعالة تحديدًا واضحًا لهذه الفئة من المؤسسات، ولكن ذلك ليس سهلًا.

يتعلق السؤال الثاني بمساءلة الشراكات الهجينة. يخضع الانتظام في الإجراءات والمساءلة التي توجه الممارسة المعيارية للحكومة إلى اختبار القطاع الخاص بتقاليده الخاصة في السعي لتحقيق الربح في ظل الأجواء التنافسية. وفي الواقع، فإن اختيار إيجاد مؤسسات شبه حكومية يوفر للحكومة جزءًا من المساءلة العامة [(1424)]. وقد تكون مؤسسات القطاع الخاص ذات توجه عام وتهتم بتحقيق الأهداف المجتمعية، إلا أن أنظمة المساءلة التي تعمل المؤسسات في إطارها تختلف جذريًا عن تلك الممارسات السائدة في الحكومة [(1425)]. تعمل الحكومة الديمقراطية من خلال المشاورات العامة والاختبار المنتظم للسلطة من طريق الانتخابات، أما الشراكات الهجينة فهي لا تخضع لهذه المسارات [(1426)]. إن الرقابة الحكومية متغيرة في فاعليتها [(1427)]. وهذا النقد يؤدي إلى التساؤل عن ضرورة تطبيق شكل آخر من المساءلة على المؤسسات الهجينة. يذكر غير [(1428)] أن المديرين العامين المشتركين في الشراكات العامة - الخاصة يتمتعون بمسؤولية شخصية لضمان ارتباط المؤسسة بالقيم المجتمعية، لكنه يدرك أن هذا يحدث في سياق تحويل الخدمات إلى سلع كما كان يُنظر إليها سابقًا في القطاع العام. ويدل هذا على أن إيجاد وسائل مؤسساتية قوية للمساءلة أمر ضروري لضمان كون المؤسسة الهجينة عامة.

أما السؤال الثالث فيتعلق بمدى كون تدخل الحكومة في المؤسسات الهجينة يشل حيادها وبخاصة في ممارسة دورها الرقابي [(1429)]. وهناك خطر في إخضاع المسؤوليات العامة للأهداف الخاصة، وبخاصة حيث تتحمل الحكومة المخاطرة السياسية والمالية النهائية [(1430)]. ولأن الحكومة هي الكفيل أو

الضامن، فإن حوافز السوق للشراكات العامة - الخاصة تقل، وهناك حاجة ذات علاقة للرقابة التنظيمية الفعالة لضمان الاهتمام بالمصالح المالية والسياسة العامة [1431]. إن مشكلات القدرة الحكومية أكثر وضوحًا في حالة الدول النامية والانتقالية، ما يؤدي إلى مشكلات توريد وفساد وعدم التزام المُورِّدين، الأمر الذي يقوض الفوائد الاقتصادية للمنافسة [1432]. وهناك أيضًا أدلة من فرنسا تشير إلى إمكان وجود شراكات عامة - خاصة قوية في إطار الرقابة الحكومية العامة [1433].

خامسًا: خلاصة

إن الشراء من خلال الشراكات العامة - الخاصة يتفوق على الشراء من خلال الوحدات الإدارية كما كان الحال في تقديم الخدمات العامة في بداية القرن الحادي والعشرين. تعود جذور الشراكات العامة - الخاصة إلى العلاقات بين الحكومة والقطاع الخاص في القرن التاسع عشر، والتي كانت في بعض الدول مبعدة بسبب نمو بيروقراطيات دول الرفاه في خلال القرن العشرين. وفي الآونة الأخيرة، اتسعت أشكال الشراكات العامة - الخاصة واختلفت عن النماذج الأولى للتعاقد الخارجي لتقديم الخدمات البلدية، لتصبح شراكات طويلة الأمد ترتكز على التعاقد العلائقي. وهناك أدلة تظهر تدريجًا وتشير إلى آثار الشراكات العامة - الخاصة. لكن من الضروري الفصل بين الآثار الانتقالية لهذا الأنموذج المتغير من الحوكمة والآثار متوسطة المدى التي تبرز من الاستقرار المؤسساتي الجديد.

ترتكز ولاية الشراكات العامة - الخاصة على الفوائد التي تنتج من الجمع بين الموارد في القطاعين العام والخاص سعيًا لتحقيق أهداف السياسة العامة. ومن عناصر الخطاب المهمة في هذا الموضوع: التكامل والتجميع والنتائج النهائية الإيجابية. وتعمل الثقة وسيلة لدعم التبادل بين الحكومة ومؤسسات القطاع الخاص، وبذلك فإنها تحل الدوافع المتضاربة للمشتري والمُورِّد ضمن الأنموذج القديم للتعاقد الخارجي وكذلك المشكلات الناجمة عن الانتهازية والخداع وعدم تناسق المعلومات. وتبدو هذه الصورة القوية جذابة لمفاهيم الفائدة والنظام الاجتماعي التي تعتبر أساسية لقيم المدير العام. ومن الأفضل أن يتمّ التعاون مع الشركات الخاصة والمؤسسات غير الربحية على المدى البعيد بدلًا من مواجهة مشكلة رقابة العقود قصيرة الأمد حيث يتورط فيها المُورِّدون بسلوك يبحث عن الربح.

لكن هناك أربعة أسئلة لا بد للمديرين في القطاع العام من الإجابة عنها في عملية اتخاذ القرار بشأن الدخول في مشروعات مشتركة والشراكة الاستراتيجية والعلاقات القائمة على الثقة. أولًا، هل يمنع خطاب المصالح المشتركة بين الأطراف من وجود فروق مهمة في القيمة والدافعية؟ يوفر التعاقد العلائقي للقطاع العام فائدة التعرف إلى شريك مفضل للعمل معه

لتحقيق الأهداف الاجتماعية على المدى البعيد. وهذا يختلف عن موقف القطاع الخاص حيث تكون الشراكة استراتيجية تجارية مهمة تعتمد على تقويم أوضاع السوق التي تحفزها ميزة التنافس [(1434)]. إن القدرة على الحصول على ميزة المبادر الأول من طريق تأسيس موطئ قدم في سوق جديدة متنامية للخدمات العامة يوفر للشركات فرصة لإنشاء بيئة تجارية أكثر أمنًا، ولمنع المنافسين من إنشاء علاقة طويلة الأمد مع الحكومة. ثانيًا، بماذا يثق الأطراف بعضهم ببعض؟ إن فكرة الثقة مهمة لمجموعة القيم المعيارية للقطاع العام، وتدعمها الترتيبات المؤسساتية التي توفر الشفافية في شأن القرارات التي تتخذها الحكومة والعمليات المستخدمة. لكننا لا نستطيع أن نفترض الشيء نفسه في القطاع الخاص. إن السرية جزء أساسي من منظومة القيم في القطاع الخاص كما هو الحال في الشفافية بالنسبة إلى الحكومة. ومن منظور تجاري، فإن بناء الثقة عملية تؤدي إلى تثبيت الصفقة. لكن ذلك ليس قيمة أصيلة. يدعي بريريتون وتمبل [(1435)] أن التعاون بين الحكومة ومؤسسات القطاع الخاص يؤدي إلى خلقيات عامة مشتركة بالنسبة إلى الخدمة العامة، تؤكد النتائج بدلًا من الانتظام الإجرائي. ويتخذ غير [(1436)] موقفًا أقل تفاؤلًا، إذ يشير إلى تأكُّل نزاهة الحكومة في المجتمعات المحلية نتيجة استعمال الشراكات العامة - الخاصة.

يتعلق السؤال الثالث بمدى قدرة الحكومات على الدخول في الشراكات العامة - الخاصة. وتعد الترتيبات المؤسساتية في مجتمع محلي معين - مستوى قدرة الحكومة، أو أسلوب القيادة السياسية، ونوعية المديرين، وغيرها - متغيرًا رئيسًا في تحديد نجاح أو إخفاق الشراكات العامة - الخاصة [(1437)]. ومن الصعب أحيانًا أن نحدد هذه الأمور في ظل أوضاع التعاقد الخارجي، فهي تصبح أكثر أهمية في الشراكات العامة - الخاصة طويلة الأمد لكي يصبح الطرف العام لاعبًا فعالًا في المشروع. وفي غيابها، يكمن الخطر في تهميش المصلحة العامة. أما السؤال الرابع والأخير فهو: كيف تنسجم الشراكات العامة - الخاصة بالمؤسسات والعمليات الديمقراطية. إن تأسيس شراكات عامة - خاصة مشروع سياسي بدرجة كبيرة، لكن الشراكات التي تم تأسيسها غير واضحة للجمهور وتقع خارج الخطاب الديمقراطي. إنها تشغل عالمًا إداريًا يكون فيه التدقيق البعدي هو الوسيلة الرئيسة للمساءلة. وتكمن المفارقة في أن ذلك يحدث في الوقت الذي تكون فيه المشاركة الديمقراطية الشعبية عالية في كثير من الحكومات. إن قيم المواطنة النشطة تتميز من عملية إعادة توزيع الخدمات من جهة الوحدات الإدارية تسيطر عليها الديمقراطية في العالم السفلي للشراكات شبه الحكومية الهجينة.

إن التحدي الذي يواجه السياسيين والمديرين العامين الذين يبدأون مشروع الشراكة العامة - الخاصة هو الاحتفاظ بأشكال الهيمنة للديمقراطية على المؤسسات الهجينة. يتطلب الجمع الفعال للموارد لتحقيق الأهداف المجتمعية

المشاركة الفعالة للحكومة والقطاع الخاص والمجتمع بأكمله أيضًا. لا يوجد أدلة كافية تشير إلى أن الاعتبارات الديمقراطية قد أثرت في ترتيبات الحوكمة في الشراكات العامة - الخاصة. إن الإبقاء على عمومية الشراكات العامة - الخاصة أمر ضروري لتوفير قيادة ديمقراطية ومساءلة مجتمعية في أثناء تحقيقها لأهداف السياسة العامة. ويرتبط هذا بالحوار الأوسع في شأن تصميم المؤسسات الديمقراطية في بيئة السياسة العامة التي تتميز بالتعقيد وتَعدّد المراكز القيادية [(1438)]. إن الإخفاق في التفاعل مع هذه القضايا سيقوض البعد العام للشراكات العامة - الخاصة. لذلك، لا بد من ربط الشراكات العامة - الخاصة بترتيبات مؤسساتية للمحافظة على ديمومة حوكمتها العامة.

المراجع

Ashkenas, R. et al. *The Boundaryless Organization: Breaking the Chains of Organizational Structure*. revised ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

Austin, J. and A. McCaffrey. «Business Leadership Coalitions and Public-Private Partnerships in American Cities: A Business Perspective on Regime Theory.» *Journal of Urban Affairs*. vol. 24, no. 1 (2002), pp. 35-54.

Ball, R., M. Heafey and D. King. «Managing and Concluding the PFI Process for a New High School: Room for Improvement?.» *Public Management Review*. vol. 2, no. 2 (2000), pp. 159-180.

________, ________ and ________. «Private Finance Initiative-A Good Deal for the Public Purse or a Drain on Future Generations?.» *Policy and Politics*. vol. 29, no. 1 (2001), pp. 159-180.

Batley, R. «Public-Private Relationships and Performance in Service Provision.» *Urban Studies*. vol. 33, nos. 4-5 (1996), pp. 723-751.

________ and G. Larbi. *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

Beauregard, R. «Public-Private Partnerships as Historical Chameleons: The Case of the United States,» in: J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998), pp. 184-197.

Borys, B. and D. Jemiso. «Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations.» *Academy of Management Review*. vol. 14, no. 2 (1989), pp. 234-249.

Boyle, R. «Changing Partners: The Experience of Urban Economic Policy in West Central Scotland, 1980-90.» *Urban Studies*. vol. 30, no. 2 (1993), pp. 309-324.

Boyne, G. «Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence.» *Public Administration*. vol. 76, no. 4 (1998), pp. 695-712.

Brereton, M. and M. Temple. «The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance.» *Public Administration*. vol. 77, no. 3 (1999), pp. 455-474.

Broadbent, J. and R. Laughlin. «Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK.» *Critical Perspectives on Accounting*. vol. 14, no. 1-2 (2003), pp. 23-48.

Busch, T. and O. Gustaffson. «Slack in the Public Sector: A Comparative Analysis of a Private and a Public Enterprise for Refuse Collection.» *Public Management Review*. vol. 4, no. 2 (2002), pp. 167-186.

Castles, E., R. Gerritsen and J. Vowles (eds.). *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*. Auckland: Auckland University Press, 1996.

Clarke, J. and A. Newman. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage, 1997.

Commission on Public Private Partnerships. *Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships*. London: Institute for Public Policy Research, 2001.

Common, R. «The East Asia Region: Do Public-Private Partnerships Make Sense?,» in: S. Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* (London: Routledge, 2000).

Coulson, A. «Trust and Contract in Public Sector Management,» in: *Trust and Contracts: Relationships in Local Government, Health and Public Services* (Bristol: Policy Press, 1998).

Daniels, R. and M. Trebilcock. «An Organisational Analysis of the Public-Private Partnership in the Provision of Public Infrastructure,» in: P. Rosenau (ed.), *Public-Private Policy Partnerships* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000), pp. 93-110.

Deakin, N. «Putting Narrow-Mindedness Out of Countenance: The UK Voluntary Sector in the New Millennium,» in: H. .Anheier and J. Kendall (eds.), *Third Sector Policy at the Crossroads* (London: Routledge, 2001), pp. 36-50

Devas, N. and T. Horváth. «Client-Contractor Splits: Applying a Model of Public Management Reform to Local Community .Services in Hungary.» *Local Government Studies*. vol. 23, no. 4 (1997), pp. 100-109

Digaetano, A. and P. Lawless. «Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997.» *Urban Affairs Review*. vol. 3, no. 4 (1999), pp. 546-.577

Domberger, S. and C. Hall. «Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience.» *Public Administration*. .vol. 74 (1996), pp. 129-147

and E. Li. «The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts.» *Economic Journal*. vol. ________ .105 (1995), pp. 1545-1563

and P. Jensen. «Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects.» *Oxford Review of Economic* ________ .*Policy*. vol. 13, no. 4 (1997), pp. 67-78

.Dunleavy, P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester Wheat- sheaf, 1991

Durant, R. and J. Legge. «Politics, Public Opinion, and Privatisation in France: Assessing the Calculus of Consent for Market .Reforms.» *Public Administration Review*. vol. 62, no. 3 (2002), pp. 307-323

.Elster, J. (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

Falconer, P. and K. McLoughlin. «Public-Private Partnerships and the 'New Labour' Government in Britain,» in: S. Osborne .(ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* (London: Routledge, 2000), pp. 120-133

Faulkner, D. and M. De Rond (eds.). *Co-operative Strategy: Economic, Business and Organizational Issues*. Oxford: Oxford .University Press, 2000

.Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996

.Fishkin, J. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. London: Yale University Press, 1991

Froud, J. and J. Shaoul. «Appraising and Evaluating PFI for NHS Hospitals.» *Financial Accountability and Management*. vol. .17, no. 3 (2001), pp. 247-270

Ghere, R. «Ethical Futures and Public-Private Partnerships: Peering Far down the Track,» *Public Organization Review*. 1, no. .3 (2001), pp. 303-319

Probing the Strategic Intricacies of Public-Private Partnership: The Patent as a Comparative Reference,» *Public*» .________ .*Administration Review*. vol. 61, no. 4 (2001), pp. 441-451

.Giddens, A. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998

.*The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press, 2000 .______________

Goodliffe, M. «The New UK Model for Air Traffic Services: A Public-Private Partnership under Economic Regulation.» .*Journal of Air Transport Management*. vol. 8, no. 1 (2002), pp. 13-18

Grimshaw, D., S. Vincent and H. Willmott. «Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services.» *Public* .*Administration*. vol. 80, no. 3 (2002), pp. 453-474

Guttman, D. «Contracting United States Government Work: Organizational and Constitutional Models.» *Public Organization* .*Review*. vol. 3, no. 3 (2003), pp. 301-316

Halligan, J. «New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand,» in: J.-E. Lane (ed.), *Public Sector Reform:* .*Rationale, Trends, and Problems* (London: Sage, 1997)

Harding, A. «Regime Formation in Manchester and Edinburgh,» in: G. Stoker (ed.), *The New Politics of British Local* .*Governance* (Basingstoke: Macmillan, 2000)

Horn, M. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge .University Press, 1995

Jacobs, B. *Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh,* .*Birmingham and Rotterdam*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999

Jann, W. «State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives.» *Public* .*Administration*. vol. 81, no. 1 (2003), pp. 95-118

.John, P. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage, 2001

Joldersma, C. and V. Winter. «Strategic Management in Hybrid Organisations.» *Public Management Review*. vol. 4, no. 1 .(2002), pp. 83-100

Kavanagh, I. and D. Parker. «Managing the Contract: A Transaction Cost Analysis of Externalisation.» *Local Government* .*Studies*. vol. 26, no. 4 (2000), pp. 1-22

.Kettl, D. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: Brookings, 1993

Kirk, R. and A. Wall. «The Private Finance Initiative: Has the Accounting Standards Board Reduced the Scheme's Value for .Money?.» *Public Management Review*. vol. 4, no. 4 (2002), pp. 529-548

Klijn, E.-H. and G. Teisman. «Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships,» in: S. Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in* .*International Perspective* (London: Routledge, 2000), pp. 84-102

and ________________. «Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis ________________
.of Dutch Cases.» *Public Money and Management*. vol. 23, no. 3 (2003), pp. 137-146

Koppell, J. *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organisations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge: .Cambridge University Press, 2003

.Koppenjan, J. and E.-H. Klijn. *Managing Uncertainty in Networks: Public Private Controversies*. London: Routledge, 2004

.Lane, C. and R. Bachmann. (eds.). *Trust Within and Between Organisations*. Oxford: Oxford University Press, 1998

.Lane, J.-E. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. 2nd ed. London: Sage, 1995

.From Long-Term to Short-Term Contracting.» *Public Administration*. vol. 79, no. 1 (2001), pp. 29-47» .________________

.Light, P. *The True Size of Government*. Washington, DC: Brookings, 1999

Linder, S. H. «Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings,» in: P. Rosenau (ed.), .*Public-Private Policy Partnerships* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000)

and P. Rosenau. «Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership,» in: P. Rosenau (ed.), ________________
.*Public-Private Policy Partnerships* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000)

Lowndes, V. and C. Skelcher, «The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of .Governance.» *Public Administration*. vol. 76, no. 2 (1998), pp. 313-334

MacDonald, H. «Renegotiating the Public-Private Partnership: Efforts to Reform Section 8 Assisted Housing.» *Journal of* .*Urban Affairs*. vol. 22, no. 3 (2000), pp. 279-299

Mackintosh, M. «Economic Culture and Quasi-Markets in Local Government: The Case of Contracting for Social Care.» .*Local Government Studies*. vol. 23, no. 2 (1997), pp. 80-102

Middleton, R. *Government versus the Market: The Growth of the Public Sector, Economic Management and British Economic* .*Performance, c. 1890-1979*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996

Mills, A. and J. Broomberg. *Experiences of Contracting: An Overview of the Literature*. Macroeconomics. Health and .Development Technical Paper 33. Geneva: World Health Organisation, 1998

Milne, R. «Market-Type Mechanisms, Market Testing and Market Making: A Longitudinal Study of Contractor Interest in .Tendering.» *Urban Studies*. vol. 34, no. 4 (1997), pp. 543-559

Milward, H. B. and K. Provan. «Governing the Hollow State.» *Journal of Public Administration Theory and Practice*. vol. 10, .no. 2 (2000), pp. 359-379

Moe, R. «The Emerging Federal Quasi-Government: Issues of Management and Accountability.» *Public Administration* .*Review*. vol. 61, no. 3 (2001), pp. 290-312

and T. Stanton. «Government-Sponsored Enterprises as Federal Instrumentalities: Reconciling Private _________ .Management with Public Accountability.» *Public Administration Review*. vol. 49, no. 4 (1989), pp. 321-329

Moulton, L. and H. Anheier. «Public-Private Partnerships in the United States: Historical Patterns and Current Trends,» in: S. .Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* (London: Routledge, 2000)

National Audit Office. *The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerly Prisons*. HC 253 Session 1997/8. London: HMSO, .1997

Nelson, S. «The Nature of Partnership in Urban Renewal in Paris and London.» *European Planning Studies*. vol. 9, no. 4 .(2001), pp. 483-502

.Newman, J. *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage, 2001

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: Flow the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. .Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

.Osborne, S. (ed.). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London: Routledge, 2000

Peters, B. «'With a Little Help from our Friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments,» in: J. Pierre .(ed.), *Partnerships in Urban Governance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998), pp. 11-33

Pierre, J. «Local Industrial Partnerships: Exploring the Logics of Public-Private Partnerships,» in: Pierre, J. (ed.), *Partnerships* .*in Urban Governance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998)

.*Partnerships in Urban Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998 .(.ed) __________

Pietroforte R. and J. Miller. «Procurement Methods for US Infrastructure: Historical Perspectives and Recent Trends.» .*Building Research and Information*. vol. 30, no. 6 (2002), pp. 425-434

.Pollitt, C. *The Essential Public Manager*. Buckingham: Open University Press, 2003

and G. Bouckaert. «Defining Quality,» in: *Quality Improvement in European Public Services: Concepts,* ________________
.*Cases and Commentary* (London: Sage, 1995)

.and _________. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000 _________

Pollitt, M., and A. Smith. «The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was it Really that Bad?.» *Fiscal Studies*. vol. .23, no. 4 (2002), pp. 463-503

Pollock, A., J. Shaoul and N. Vickers. «Private Finance and 'Value for Money' in NHS Hospitals: A Policy in Search of a .Rationale?.» *British Medical Journal*. vol. 32, no. 4 (2002), pp. 1205-1209

Reeves, E. «Public-Private Partnerships in Ireland: Policy and Practice.» *Public Money and Management*. vol. 23, no. 3 .(2003), pp. 163-170

.Rosenau, P. (ed.). *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000

and G. Stankiewicz. «The Los Angeles Community Development Bank: The Possible Pitfalls of Public-Private _________ .Partnerships.» *Journal of Urban Affairs*. vol. 23, no. 2 (2001), pp. 133-153

Salamon, L. «Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Form of Government Action.» .*Public Policy*. vol. 29, no. 3 (1981), pp. 255-275

Samii, R., L. Van Wassenhove and S. Bhattacharya. «An Innovative Public- Private Partnership: New Approach to .Development.» *World Development*. vol. 30, no. 6 (2002), pp. 991-1008

.Savas, E. S. *Privatization and Public-Private Partnerships*. London: Chatham House, 2000

Competition and Choice in New York Social Services.» *Public Administration Review*. vol. 62, no. 1 (2002), pp.» ._________ .82-91

Savitch, H. «Public-Private Partnerships in Europe from an American Perspective,» in: J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban* .*Governance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998), pp. 79-93

Schaeffer, P. and S. Loveridge. «Towards an Understanding of Types of Public- Private Cooperation.» *Public Performance and* .*Management Review*. vol. 26, no. 2 (2002), 169-189

Schneider, A. «Public-Private Partnerships in the US Prison System,» in: P. Rosenau (ed.), *Public-Private Policy Partnerships* .(Cambridge, MA: MIT Press, 2000), pp. 199-216

.Seidman, H. «The Quasi-World of the Federal Government.» *The Brookings Review* vol. 2, no. 2 (1988), pp. 23-27

Skelcher, C. *The Appointed State: Quasi-Governmental Organisations and Democracy*. Buckingham: Open University Press, .1998

Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance.» *Governance*. vol. 18,» ._______________

.no. 1 (2005), pp. 89-110

Smith, S. «Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US.» *Public Administration*. vol. .74, no. 1 (1996), pp. 113-127

and M. Lipsky. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA: _______________

.Harvard University Press, 1993

Stewart, J. and K. Walsh. «Performance Measurement when Performance Can Never Be Finally Defined.» *Public Money and* .*Management*. vol. 14, no. 2 (1994), pp. 45-49

Stoker, G. «Regime Theory and Urban Politics,» in: D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics* .(London: Sage, 1995)

.Stone, C. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1989

Sullivan, H. and C. Skelcher. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, .2002

Teisman, G. and E.-H. Klijn. «Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?.» *Public* .*Administration Review*. vol. 62, no. 2 (2002), pp. 197-205

Thynne, I. «Government Companies: Ongoing Issues and Future Research.» *Public Administration and Development*. vol. 18, .no. 3 (1998), pp. 301-315

Government Companies as Instruments of State Action.» *Public Administration and Development*. vol. 18, no. 3» ._________ .(1998), pp. 217-228

Van Ham, H. and J. Koppenjan. «Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risk in Port Development.» .*Public Management Review*. vol. 3, no. 4 (2002), pp. 593-616

Van Slyke, D. «The Mythology of Privatization for Social Services.» *Public Administration Review*. vol. 63, no. 3 (2003), pp. .296-315

Wakeford, J. and J. Valentine. «Learning through Partnership: Private Finance and Management in the Delivery of Services for .London.» *Public Money and Management*. vol. 21, no. 4 (2001), pp. 19-25

Walsh, K. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke: .Macmillan, 1995

and H. Davis. *Competition and Services: The Impact of the Local Government Act 1988*. Department of _______________

.the Environment. London: HMSO, 1993

.Walzer, N., and B. Jacobs. *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*. London: Praeger, 1998

Wettenhall, R. «The Rising Popularity of the Government-Owned Company in Australia: Problems and Issues.» *Public* .*Administration and Development*. vol. 18, no. 3 (1998), pp. 243-255

Whorley, D. «The Andersen-Comsoc Affair: Partnerships and the Public Interest.» *Canadian Public Administration*. vol. 44, .no. 3 (2001), pp. 320-345

.Williamson, O. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996

Wollman, H. «Germany's Trajectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities.» *Policy and Politics*. .vol. 29, no. 2 (2001), pp. 151-170

(1324) لقد كُتب هذا البحث في أثناء عمل الكاتب في الخدمة العامة في الحوكمة والأداء في معهد الإدارة والبحوث المتقدمة (ESRC/EPSRC). ويرغب المؤلف في التعبير عن شكره للدعم الذي حصل عليه من المعهد من خلال الجائزة الجامعية RES-331-30-000129.

(1325) S. H. Linder and P. Rosenau, «Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership,» in: P. Rosenau (ed.), Public-Private Policy Partnerships (Cambridge, MA: MIT Press, 2000), pp. 1-18.

(1326) E. Castles, R. Gerritsen and J. Vowles (eds.), The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand (Auckland: Auckland University Press, 1996); H. Savitch, «Public-Private Partnerships in Europe from an American Perspective,» in: J. Pierre (ed.), Partnerships in Urban Governance (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998), pp. 79-93.

(1327) L. Moulton and H. Anheier, «Public-Private Partnerships in the United States: Historical Patterns and Current Trends,» in: S. Osborne (ed.), Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (London: Routledge, 2000); L. Salamon, «Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Form of Government Action,» Public Policy, vol. 29, no. 3 (1981), pp. 255-275.

(1328) R. Common, «The East Asia Region: Do Public-Private Partnerships Make Sense?,» in: Osborne (ed.), Public-Private Partnerships.

(1329) R. Batley and G. Larbi, The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004).

(1330) S. H. Linder, «Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings,» in: Rosenau (ed.), Public-Private Policy, pp. 19-36; C. Pollitt, The Essential Public Manager (Buckingham: Open University Press, 2003).

(1331) Commission on Public Private Partnerships, Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships (London: Institute for Public Policy Research, 2001); E. Reeves, «Public-Private Partnerships in Ireland: Policy and Practice,» Public Money and Management, vol. 23, no. 3 (2003), pp. 163-170.

(1332) R. Beauregard, «Public-Private Partnerships as Historical Chameleons: The Case of the United States,» in: Pierre (ed.), Partnerships, pp. 184-197; H. B. Milward and K. Provan, «Governing the Hollow State,»

Journal of Public Administration Theory and Practice, vol. 10, no. 2 (2000), .pp. 359-379; Rosenau (ed.), Public-Private Policy

(1333) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: Flow the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992); O. Williamson, The Mechanisms of Governance .(Oxford: Oxford University Press, 1996)

(1334) E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: Oxford University Press, 1996); J. Koppell, The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organisations and the Dynamics of Bureaucratic Control (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); C. Joldersma and V. Winter, «Strategic Management in Hybrid Organisations,» Public .Management Review, vol. 4, no. 1 (2002), pp. 83-100

(1335) B. Peters, «'With a Little Help from our Friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments,» in: Pierre (ed.), Partnerships, .pp. 11-33

(1336) R. Pietroforte and J. Miller, «Procurement Methods for US Infrastructure: Historical Perspectives and Recent Trends,» Building .Research and Information, vol. 30, no. 6 (2002), pp. 425-434

(1337) R. Middleton, Government versus the Market: The Growth of the Public Sector, Economic Management and British Economic Performance, .c. 1890-1979 (Cheltenham: Edward Elgar, 1996)

(1338) P. Light, The True Size of Government (Washington, DC: .Brookings, 1999)

(1339) .«Salamon, «Rethinking Public Management

(1340) S. Smith and M. Lipsky, Nonprofits for Hire: The Welfare State in .the Age of Contracting (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993)

(1341) Batley and Larbi, The Changing Role of Government; J. Clarke and J. Newman, The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare (London: Sage, 1997); J. Halligan, «New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand,» in: J.-E. Lane (ed.), Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems .(London: Sage, 1997)

(1342) R. Batley, «Public-Private Relationships and Performance in Service .Provision,» Urban Studies, vol. 33, no. 4-5 (1996), pp. 723-751

(1343) S. Domberger and C. Hall, «Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience,» Public Administration, vol. 74 (1996), .p. 134

W. Jann, «State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives,» Public Administration, vol. 81, no. 1 (2003), pp. 95-118; H. Wollmann, «Germany's Trajectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities,» Policy and .Politics, vol. 29, no. 2 (2001), pp. 151-170 (1344)

R. Durant and J. Legge, «Politics, Public Opinion, and Privatisation in France: Assessing the Calculus of Consent for Market Reforms,» Public .Administration Review, vol. 62, no. 3 (2002), pp. 307-323 (1345)

N. Devas and T. Horváth, «Client-Contractor Splits: Applying a Model of Public Management Reform to Local Community Services in .Hungary,» Local Government Studies, vol. 23, no. 4 (1997), pp. 100-109 (1346)

C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A .Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000) (1347)

M. Horn, The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); J.-E. Lane, The Public Sector: Concepts, Models and .Approaches, 2nd ed. (London: Sage, 1995) (1348)

A. Giddens, The Third Way: The Renewal of Social Democracy (Cambridge: Polity Press, 1998); A. Giddens, The Third Way and its Critics .(Cambridge: Polity Press, 2000) (1349)

J. Newman, Modernising Governance: New Labour, Policy and Society (London: Sage, 2001); P. Falconer and K. McLoughlin, «Public-Private Partnerships and the 'New Labour' Government in Britain,» in: .Osborne (ed.), Public-Private Partnerships, pp. 120-133 (1350)

Linder, «Coming to Terms with the Public-Private Partnership,» p. .25 (1351)

P. Schaeffer and S. Loveridge, «Towards an Understanding of Types of Public-Private Cooperation,» Public Performance and Management .Review, vol. 26, no. 2 (2002), pp 169-189 (1352)

R. Boyle, «Changing Partners: The Experience of Urban Economic Policy in West Central Scotland, 1980-90,» Urban Studies, vol. 30, no. 2 (1993), pp. 309-324; N. Walzer and B. Jacobs, Public-Private Partnerships for Local Economic Development (London: Praeger, 1998); B. Jacobs, Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam .(Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999) (1353)

(1354) H. Macdonald, «Renegotiating the Public-Private Partnership: Efforts to Reform Section 8 Assisted Housing,» Journal of Urban Affairs, vol. 22, no. 3 (2000), pp. 279-299.

(1355) S. Domberger and P. Jensen, «Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects,» Oxford Review of Economic Policy, vol. 13, no. 4 (1997), pp. 67-78; K. Walsh, Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management (Basingstoke: Macmillan, 1995).

(1356) Walsh, Public Services and Market Mechanisms.

(1357) J. Stewart and K. Walsh, «Performance Measurement when Performance Can Never Be Finally Defined,» Public Money and Management, vol. 14, no. 2 (1994), pp. 45-49.

(1358) D. Van Slyke, «The Mythology of Privatization for Social Services,» Public Administration Review, vol. 63, no. 3 (2003), pp. 296-315.

(1359) R. Milne, «Market-Type Mechanisms, Market Testing and Market Making: A Longitudinal Study of Contractor Interest in Tendering,» Urban Studies, vol. 34, no. 4 (1997), pp. 543-559.

(1360) D. Kettl, Sharing Power: Public Governance and Private Markets (Washington, DC: Brookings, 1993).

(1361) Lane, The Public.

(1362) I. Kavanagh and D. Parker, «Managing the Contract: A Transaction Cost Analysis of Externalisation,» Local Government Studies, vol. 26, no. 4 (2000), pp. 1-22.

(1363) M. Mackintosh, «Economic Culture and Quasi-Markets in Local Government: The Case of Contracting for Social Care,» Local Government Studies, vol. 23, no. 2 (1997), pp. 80-102.

(1364) Van Slyke, «The Mythology of Privatization»; N. Deakin, «Putting Narrow-Mindedness out of Countenance: The UK Voluntary Sector in the New Millennium,» in: H. Anheier and J. Kendall (eds.), Third Sector Policy at the Crossroads (London: Routledge, 2001), pp. 36-50.

(1365) Horn, The Political Economy of Public Administration; Lane, The Public.

(1366) E. S. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships (London: Chatham House, 2000), p. 80.

(1367) Pietroforte and Miller, «Procurement Methods for US Infrastructure».

(1368) R. Ghere, «Probing the Strategic Intricacies of Public-Private Partnership: The Patent as a Comparative Reference,» Public Administration Review, vol. 61, no. 4 (2001), pp. 441-451.
(1369) M. Pollitt and A. Smith, «The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was it Really that Bad?,» Fiscal Studies, vol. 23, no. 4 (2002), pp. 463-503.
(1370) تستعمل عبارة الخصخصة هنا بالمعنى الأوروبي الذي يعني بيع الأصول العامة، وليس بالمعنى الأميركي، أي التعاقد الخارجي.
(1371) Schaeffer and Loveridge, «Towards an Understanding».
(1372) R. Ball, M. Heafey and D. King, «Managing and Concluding the PFI Process for a New High School: Room for Improvement?,» Public Management Review, vol. 2, no. 2 (2000), pp. 159-180.
(1373) E.-H. Klijn and G. Teisman, «Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases,» Public Money and Management, vol. 23, no. 3 (2003), pp. 137-146.
(1374) J. Froud and J. Shaoul, «Appraising and Evaluating PFI for NHS Hospitals,» Financial Accountability and Management, vol. 17, no. 3 (2001), pp. 247-270.
(1375) Reeves, «Public-Private Partnerships in Ireland».
(1376) M. Goodliffe, «The New UK Model for Air Traffic Services: A Public-Private Partnership under Economic Regulation,» Journal of Air Transport Management, vol. 8, no. 1 (2002), pp. 13-18.
(1377) R. Samii, L. Van Wassenhove and S. Bhattacharya, «An Innovative Public- Private Partnership: New Approach to Development,» World Development, vol. 30, no. 6 (2002), pp. 991-1008.
(1378) A. Schneider, «Public-Private Partnerships in the US Prison System,» in: Rosenau (ed.), Public-Private Policy, pp. 199-216.
(1379) يلاحظ القراء أن عبارة الشراكة العامة - الخاصة كما هي مستعملة في هذا البحث لها معنى أوسع.
(1380) تشير عبارة المبادرة المالية الخاصة إلى أداة سياسية معينة تستخدمها الحكومة لتشجع التمويل الخاص لمشروعات عامة وما يرافقه من تقديم خدمات أخرى. لكن هذه العبارة أصبحت الآن تعني الشراكات العامة - الخاصة.
Commission on Public Private Partnerships, Building Better Partnerships.
(1381) Pietroforte and Miller, «Procurement Methods for US Infrastructure»; J. Wakeford and J. Valentine, «Learning through Partnership: Private Finance and Management in the Delivery of Services

for London,» Public Money and Management, vol. 21, no. 4 (2001), pp. 19-.25

Commission on Public-Private Partnerships, Building Better (1382) .Partnerships

R. Daniels and M. Trebilcock, «An Organisational Analysis of the (1383) Public-Private Partnership in the Provision of Public Infrastructure,» in: .Rosenau (ed.), Public-Private Policy, pp. 93-110

R. Kirk and A. Wall, «The Private Finance Initiative: Has the (1384) Accounting Standards Board Reduced the Scheme's Value for Money?,» Public Management Review, vol. 4, no. 4 (2002), pp. 529-548; Reeves, .««Public-Private Partnerships in Ireland

H. Van Ham and J. Koppenjan, «Building Public-Private (1385) Partnerships: Assessing and Managing Risk in Port Development,» Public .Management Review, vol. 3, no. 4 (2002), pp. 593-616

R. Ashkenas et al., The Boundaryless Organization: Breaking the (1386) Chains of Organizational Structure, revised ed. (San Francisco: Jossey-.Bass, 2002)

D. Grimshaw, S. Vincent and H. Willmott, «Going Privately: (1387) Partnership and Outsourcing in UK Public Services,» Public .Administration, vol. 80, no. 3 (2002), p. 482

.«Schaeffer and Loveridge, «Towards an Understanding (1388)

A. Coulson, «Trust and Contract in Public Sector Management,» in: (1389) Trust and Contracts: Relationships in Local Government, Health and Public Services (Bristol: Policy Press, 1998); C. Lane and R. Bachmann (eds.), Trust Within and Between Organisations (Oxford: Oxford University Press, 1998); S. Smith, «Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US,» Public Administration, vol. 74, no. 1 (1996), .pp. 113-127

J.-E. Lane, «From Long-Term to Short-Term Contracting,» Public (1390) .Administration, vol. 79, no. 1 (2001), pp. 29-47

E.-H. Klijn and G. Teisman, «Governing Public-Private (1391) Partnerships: Analysing and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships,» in: Osborne (ed.), Public-.Private Partnerships, pp. 85-86

G. Teisman and E.-H. Klijn, «Partnership Arrangements: (1392) Governmental Rhetoric or Governance Scheme?,» Public Administration .Review, vol. 62, no. 2 (2002), pp. 197-205

(1393) J. Austin and A. McCaffrey, «Business Leadership Coalitions and Public-Private Partnerships in American Cities: A Business Perspective on Regime Theory,» Journal of Urban Affairs, vol. 24, no. 1 (2002), pp. 35-54; Beauregard, «Public-Private Partnerships as Historical Chameleons».

(1394) V. Lowndes and C. Skelcher, «The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance,» Public Administration, vol. 76, no. 2 (1998), pp. 313-334; J. Pierre, «Local Industrial Partnerships: Exploring the Logics of Public-Private Partnerships,» in: Pierre (ed.), Partnerships, pp. 112-139.

(1395) C. Stone, Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988 (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1989); G. Stoker, «Regime Theory and Urban Politics,» in: D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds.), Theories of Urban Politics (London: Sage, 1995).

(1396) P. John, Local Governance in Western Europe (London: Sage, 2001).

(1397) A. Digaetano and P. Lawless, «Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997,» Urban Affairs Review, vol. 3, no. 4 (1999), pp. 546-577; A. Harding, «Regime Formation in Manchester and Edinburgh,» in: G. Stoker (ed.), The New Politics of British Local Governance (Basingstoke: Macmillan, 2000).

(1398) Savas, Privatization.

(1399) قد تكون الأدبيات بشأن التعاقد الخارجي جزئيًة إلى حدّ ما. وبالتالي، يجري استخدام مصطلح خفض التكاليف (cost reduction) هنا، لأن هدف الدراسات هو القياس. في حين يجب تناول مصطلحيْ الوفورات (savings) والكفاءات (efficiencies) بعناية، لأن ذلك قد يتضمّن تغييرات تطرأ على مستويات الخدمات أو معايير الجودة (K. Walsh, Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management (Basingstoke: Macmillan, 1995)). ويجب أن يحذر القرّاء أيضًا، من عملية استنتاج بأن المنافسة هي الوسيلة الوحيدة التي تتيح اكتساب الكفاءات (T. Bush and O. Gustafsson, «Slack in the Public Sector: A Comparative Analysis of a Private and a Public Enterprise for Refuse Collection,» Public Management Review, vol. 4, no. 2 (2002), pp. 167-186).

(1400) Domberger and Jensen, «Contracting out by the Public Sector».

(1401) K. Walsh and H. Davis, Competition and Services: The Impact of the Local Government Act 1988 (Department of the Environment, London: HMSO, 1993).

(1402) G. Boyne, «Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence,» Public Administration, vol. 76, no. 4 (1998), p. 698.

(1403) P. Dunleavy, Democracy, Bureaucracy and Public Choice (London: Harvester Wheat-sheaf, 1991).

(1404) Ball, Heafey and King, «Managing».

(1405) National Audit Office, The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons, HC 253, Session 1997/8 (London: HMSO, 1997).

(1406) Commission on Public Private Partnerships, Building Better Partnerships.

(1407) A. Pollock, J. Shaoul and N. Vickers, «Private Finance and 'Value for Money' in NHS Hospitals: A Policy in Search of a Rationale?,» British Medical Journal, vol. 32, no. 4 (2002), pp. 1205-1209.

(1408) يقارن:

R. Ball, M. Heafey and D. King, «Private Finance Initiative-A Good Deal for the Public Purse or a Drain on Future Generations?,» Policy and Politics, vol. 29, no. 1 (2001), pp. 159-180.

(1409) Grimshaw, Vincent and Willmott, «Going Privately».

(1410) Reeves, «Public-Private Partnerships in Ireland».

(1411) C. Pollitt and G. Bouckaert, «Defining Quality,» in: C. Pollitt and G. Bouckaert (eds.), Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary (London: Sage, 1995).

(1412) S. Domberger, C. Hall and E. Li, «The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts,» Economic Journal, vol. 105 (1995), pp. 1545-1563.

(1413) H. Sullivan and C. Skelcher, Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002).

(1414) Ferlie et al., The New Public.

(1415) B. Borys and D. Jemison, «Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations,» Academy of Management Review, vol. 14, no. 2 (1989), p. 235.

(1416) R. Moe, «The Emerging Federal Quasi-Government: Issues of Management and Accountability,» Public Administration Review, vol. 61, no. 3 (2001), pp. 290-312; C. Skelcher, The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy (Buckingham: Open University Press, 1998).

(1417) Moe, «The Emerging Federal Quasi-Government».

(1418) Koppell, The Politics of Quasi-Government, p. 12.
(1419) Ibid., p. 2.
ينظر أيضاً:
Joldersma and Winter, «Strategic Management».
(1420) I. Thynne, «Government Companies: Ongoing Issues and Future Research,» Public Administration and Development, vol. 18, no. 3 (1998), pp. 301-305; R. Wettenhall, «The Rising Popularity of the Government-Owned Company in Australia: Problems and Issues,» Public Administration and Development, vol. 18, no. 3 (1998), pp. 243-255.
(1421) D. Guttman, «Contracting United States Government Work: Organizational and Constitutional Models,» Public Organization Review, vol. 3, no. 3 (2003), pp. 301-316; Skelcher, The Appointed.
(1422) Moe, «The Emerging Federal Quasi-Government».
(1423) Schaeffer and Loveridge, «Towards an Understanding,» p. 185.
(1424) Moe, «The Emerging Federal Quasi-Government»; I. Thynne, «Government Companies as Instruments of State Action,» Public Administration and Development, vol. 18, no. 3 (1998), pp. 217-228.
(1425) J. Broadbent and R. Laughlin, «Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK,» Critical Perspectives on Accounting, vol. 14, no. 1-2 (2003), pp. 23-48.
(1426) Skelcher, The Appointed.
(1427) Koppell, The Politics of Quasi-Government.
(1428) R. Ghere, «Ethical Futures and Public-Private Partnerships: Peering Far down the Track,» Public Organization Review, vol. 1, no. 3 (2001), pp. 303-319.
(1429) Schaeffer and Loveridge, «Towards an Understanding».
(1430) H. Seidman, «The Quasi-World of the Federal Government,» The Brookings Review, vol. 2, no. 2 (1988), pp. 23-27.
(1431) R. Moe and T. Stanton, «Government-Sponsored Enterprises as Federal Instrumentalities: Reconciling Private Management with Public Accountability,» Public Administration Review, vol. 49, no. 4 (1989), pp. 321-329; P. Rosenau and G. Stankiewicz, «The Los Angeles Community Development Bank: The Possible Pitfalls of Public-Private Partnerships,» Journal of Urban Affairs, vol. 23, no. 2 (2001), pp. 133-153.
(1432) Batley, «Public-Private Relationships»; A. Mills and J. Broomberg, Experiences of Contracting: An Overview of the Literature,

Macroeconomics, Health and Development Technical Paper 33 (Geneva: .World Health Organization, 1998)

S. Nelson, «The Nature of Partnership in Urban Renewal in Paris (1433) .and London,» European Planning Studies, vol. 9, no. 4 (2001), pp. 483-502

D. Faulkner and M. De Rond (eds.), Co-operative Strategy: (1434) Economic, Business and Organizational Issues (Oxford: Oxford University .Press, 2000)

M. Brereton and M. Temple, «The New Public Service Ethos: An (1435) Ethical Environment for Governance,» Public Administration, vol. 77, no. 3 .(1999), pp. 455-474

.«Ghere, «Ethical (1436)

.«Batley, «Public-Private Relationships (1437)

J. Koppenjan and E.-H. Klijn, Managing Uncertainty in Networks: (1438) Public Private Controversies (London: Routledge, 2004); C. Skelcher, «Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic .Governance,» Governance, vol. 18, no. 1 (2005), pp. 89-110

الفصل السادس عشر: اللامركزية أحد المفاهيم الأساسية في الإدارة العامة المعاصرة ...... كريستوفر بوليت

أولًا: مقدمة

لقد أصبحت اللامركزية في الربع الأخير من القرن العشرين أمرًا مسلمًا به، وتحظى بتأييد الناس كلهم تقريبًا ابتداءً من المركزية الفرنسية [(1439)] إلى اللامركزية في ألمانيا [(1440)]، ومن الأكثرية البريطانية [(1441)] إلى الإجماع في الدانمارك وهولندا [(1442)]، ومن الغرب في أميركا [(1443)] إلى الشرق في اليابان [(1444)]، ومن الشمال [(1445)] إلى جنوب أوروبا [(1446)]، ثم إلى جنوب الكرة الأرضية [(1447)]. ومنذ معاهدة ماسترخت في عام 1992، حافظ الاتحاد الأوروبي على مبدأ «عدم تمركز السلطة بيد السلطة المركزية» - الذي يعني في معظم تعاريفه اللامركزية - في ترتيباته. ومنذ الورقة البيضاء في عام 2001 في شأن الحوكمة الأوروبية، كانت المفوضية الأوروبية رسميًا إلى جانب لامركزية المهمات الرقابية لمصلحة هيئات مستقلة [(1448)]. تقوم اللامركزية بدور مركزي في أيديولوجية الإدارة العامة السائدة في عصرنا، أي الإدارة العامة الجديدة [(1449)].

عندما يكون المفهوم معروفًا عالميًا، فإن أي أكاديمي يحترم نفسه يتشكك فيه. هل هذه الدول كلها تتكلم على الشيء نفسه حقًا؟ وهل تطبق ما تقوله؟ وهل هناك خطط خفية؟ ماذا عن التكاليف والفوائد أيضًا؟

يهدف هذا البحث إلى سبر أعماق مفهوم اللامركزية والتحدث عن إشكالياته، وبالتحديد فإن هذا البحث: • سيناقش التاريخ الطويل لمفهوم اللامركزية.

- سيحلل المفهوم ويحدد معانيه المتعددة.
- سيحدد الأفكار الرئيسة - لماذا أصبحت هذه الفكرة مشهورة.
- سيدرس البديل الخفي لهذا المفهوم - «المركزية».
- سيعرض (بشكل سطحي) بعض الأدلة بخصوص ممارسة اللامركزية.

ثانيًا: اللامركزية: ثابتة دائمة

إن الجدل في شأن اللامركزية والمركزية قديم جدًا قدم دراسة الإدارة العامة، يكون أقدم. فمثلًا، يمكن تفسير الماغنا كارتا (Magna Carta) (1215) (الميثاق العظيم للحريات الفردية) بأنها مطلب كبير للمزيد من اللامركزية في أشكال الإدارة، أي إعطاء الإدارات مزيدًا من السلطات وخفض سلطات الملك جون. اقفز

إلى الإمام ستة قرون لترى أن آدم سميث وجون ستيوارت مِل كانا من أبطال اللامركزية، بينما يصنف جيرمي بنثام ونابليون ولينين بأنهم من أنصار المركزية. وهناك بعض القادة مثل ماو تسي تونغ ممن تأرجح بين نقيضين وفقًا للأوضاع.

إذا ما تواضعنا قليلًا وصرفنا النظر عن الملوك والقادة السياسيين والفلاسفة العظماء إلى ميدان الإدارة الحكومية المتواضعة، سنرى أن تاريخ المفهوم كان مثيرًا للجدل. ففي فجر عهد دراسة الإدارة الحكومية، كان علماء المالية العامة في بروسيا ينادون بجعل الوظائف الإدارية أكثر معيارية ورسمية، وهذه طريقة مركزية بدرجة عالية. وفي بريطانيا في القرن التاسع عشر حدثت مراسلات قوية بين أنصار المركزية ومعارضيها. تأمل الفكر المركزي كما كان في عام 1851: المركزية هي نظام حكومة يديره ويسيطر عليه أقل عدد من العقول وأقل الناس معرفة، وأقلهم حظوظًا في التعرف إليها.... وأقل الناس اهتمامًا في الإدارة [(1450)].

هناك جدال طويل في الولايات المتحدة في شأن حقوق الحكومة الاتحادية وأدوارها وحكومات الولايات والسلطات المحلية. وتعود هذه الأفكار إلى واضعي الدستور الأميركي (التنافس بين أنصار هاملتون وجيفرسون). وبالمثل كان هناك جدال طويل في فرنسا وألمانيا في شأن التوازن بين السلطات المركزية واللامركزية [(1451)].

يمكن للمرء أن يستمر طويلًا في الحديث عن هذا الموضوع. وهناك أجزاء كبيرة من الفصل الذي كتبه لين تتعلق بالحوار بين أنصار المركزية وأنصار اللامركزية. لكن هذا البحث ليس تاريخًا لهذا المفهوم، إنما تحليل لمعانيه المعاصرة ومدى ملاءمته.

ثالثًا: تحديد المفهوم

1- اللامركزية: تعريفات ومعانٍ

لا بد من التحذير بداية أن هذا المبحث المتعلق بالتعريف مبحث جوهري لأن المصطلح الإنكليزي «Decentralization» استعمل بطرائق عدة، وأن الموازي له في اللغات الأخرى كالفرنسية (décentralisation) مثلًا والإيطالية (decentramento) والهولندية (decentralisatie) له أيضًا معان مختلفة، ويمكن أن تكون أحيانًا «متشابهة ظاهريًا» فحسب. وقد كتب أحد المشاهير القدامى قبل نصف قرن ما يلي: من المستحيل أن نحدد تعريفًا معياريًا لمصطلح اللامركزية عبر إعطائه معانٍ مقبولة عالميًا. ويرجع أصل الكلمة الإنكليزية إلى اللغة اللاتينية، وهي موجودة في اللغات الرومانية أيضًا، وهي كلمة ليست مقصورة على الشؤون العامة ولا على المؤسسات الرسمية في الحكومة أو في القطاع الخاص. إنها كلمة تستعمل في شتى ميادين الحياة. ويجب أن تُقبلَ مصطلحًا

له تطبيقات عديدة تشترك في فكرة عامة واحدة تتضمنها الكلمة اللاتينية التي تعني «الابتعاد من المركز» [(1452)].

نحن لا نستطيع إلغاء هذا التنوع، ولكننا نستطيع التوضيح وتحديد التطبيقات الرئيسة في إطار الإدارة العامة، ولعلنا نستطيع تحديد مركز الجاذبية لهذه الاستخدامات المتنوعة للمصطلح. وحتى التوضيح البسيط يعد إنجازًا في هذا الميدان آخذين في الاعتبار ما قاله هنري مينتزبرغ (Henry Mintzberg): «يبقى هذا الموضوع من أكثر الموضوعات غموضًا في النظرية التنظيمية» [(1453)].

تظل فكرة «اتساع السلطة من عدد قليل من الهيئات إلى عدد أكبر» جوهر الاستخدامات الإنكليزية في الإدارة العامة؛ أي انتقال السلطة من السلطة المركزية إلى آخرين كما ذكر ماكماهون. فمثلًا كانت سلطة شراء الحواسيب مقتصرة على الدائرة المالية، والآن - بحدود معينة - أصبحت هذه السلطة لامركزية بحيث يستطيع المديرون في مديريات الإدارة شراء هذه الحواسيب. ومن الأمثلة الأخرى على اللامركزية عندما تتنازل الحكومة عن سلطتها في إدارة المستشفيات الرئيسة وتنقلها إلى السلطات المحلية.

ينبغي أن نلاحظ فورًا أن هناك طرائق مختلفة لتوزيع السلطة. ويمكن التمييز بين خمسة أساليب.

1. لامركزية سياسية و/أو لامركزية إدارية؟ هل تنقل السلطة من المستوى السياسي المركزي إلى السياسيين الآخرين المنتخبين (كما نقلت حكومة بلير بعض السلطات إلى المجالس الجديدة في ويلز واسكتلندا)؟ أم هل يجب أن يكون مستلم السلطة مديرًا أو إداريًا (كما فعلت حكومة تاتشر عندما أسست مؤسسات تطوير حضري للصحة العامة والمستشفيات [(1454)]، وفي إطار اللامركزية السياسية يمكننا التمييز بين أساليب متعددة أخرى: كما يحدث بين التعديلات السياسية «العادية» والتغيير الدستوري الجذري. وسيركز هذا البحث بشكل رئيس على اللامركزية الإدارية ولن نتحدث كثيرًا عن اللامركزية السياسية أو التغيير الدستوري. ومع ذلك فلا نستطيع تجاهل الأشكال السياسية تمامًا. إن اللامركزية السياسية هي التي تحدد إطار اللامركزية الإدارية، وإذا ما اختلفت واحدة مع الأخرى (مركزية سياسية قوية يرافقها لامركزية إدارية) فمن المحتمل أن تبرز مشكلات. لكن من الممكن أن تتحقق اللامركزية السياسية والإدارية معًا، إنما يختلف بعضهما عن بعض، ليس فحسب بالنسبة إلى المساءلة العامة، بل في التماسك العام لصناعة السياسة العامة.

2. لامركزية إقليمية أم ماذا؟ تُعامَل اللامركزية في عدد من البحوث والدراسات بوصفها ظاهرة إقليمية بشكل رئيس: تُنقل السلطة من الوحدات الإقليمية الأكبر وتوزع بين الوحدات الأصغر [(1455)]. فهناك دراسات وبحوث كثيرة في شأن الفدرالية والحكومة المحلية تتحدث عن اللامركزية السياسية الإقليمية. ولسوء حظ أنصار هذا الاستخدام، فإن عددًا كبيرًا من الإصلاحات

التي شاهدناها تحت مظلة اللامركزية لا تستعمل فعلًا الإقليم أساسًا لنقل السلطة. وهناك طرائق أخرى لتصنيف أماكن اللامركزية غير الإقليم أو المنطقة الجغرافية - وهو ما يسميه ماكماهون «طبيعة أساس التقسيم» [(1456)].
هناك حالات من اللامركزية الوظيفية بدلًا من كونها إقليمية، كما يحدث في بعض الأقطار مثل بريطانيا واليابان وهولندا عندما تنقل بعض السلطات من الوزارات إلى الهيئات الأخرى التي لا تختلف عن الوزارات الأم [(1457)]. وهناك أيضًا فئات أخرى كثيرة من اللامركزية. وقبل ما يزيد عن سبعين عامًا، صنف لوثر غوليك الأسس الممكنة للتنظيم على أساس التخصص بالهدف (الوظيفة)، والعملية، والأشخاص أو الأشياء أو الأماكن التي ستطبق عليها اللامركزية (الإقليم) [(1458)]. وكل نوع من هذه الأنواع قد يكون أساسًا لممارسة اللامركزية.
إن الاتجاهات السياسية والشعبية نحو الأسس المختلفة للامركزية تختلف اختلافًا كبيرًا. وبشكل عام، فإن اللامركزية السياسية للسلطات المحلية المنتخبة تعتبر «ديمقراطية» و«تشاركية» بينما تعد اللامركزية الوظيفية لهيئة وطنية محايدة أو غير متعاطفة مع «الديمقراطية». إن مَنْح اللامركزية لمجموعة من العملاء (ما فوق سن الخامسة والستين وذوي الاحتياجات الخاصة) يُعد أمرًا مرغوبًا فيه لدى أفراد تلك المجموعات، ولكنه يعد تفرقة وعدم مساواة لدى مجموعات أخرى.
3. **لامركزية تنافسية أم غير تنافسية؟** إذا كانت السلطة ستوزع على جهات مختلفة، فكيف سيتم ذلك؟ هل ستوزع على أساس التخصيص (ستكون الجهة «س» مسؤولة عن المهمة «ص»، والجهة «ع» مسؤولة عن المهمة «ج»؟ أم على أساس المنافسة (هذه هي شروط أداء المهمة «أ» والمهمة «ب»، فمن يتقدم لكل منهما؟) إن الأسواق التنافسية طرائق لامركزية لتنسيق عملية اتخاذ القرار، وفي خلال العشرين أو الثلاثين سنة الماضية، أبدى كثيرون من المعلقين تفضيلًا لزيادة استعمال آليات السوق في تنفيذ المهمات والنشاط العام [(1459)].
4. **لامركزية داخلية و/أو لامركزية خارجية؟** يمكن توزيع السلطة داخل المؤسسة القائمة أو نقلها إلى مؤسسة أخرى (جديدة). فعندما يفوض مجلس النواب لجنة برلمانية مختارة للقيام بمهمة معينة، أو عندما يقوم المدير العام للميزانية في المفوضية الأوروبية بتفويض الوحدة المالية القيام بواجبات مالية إضافية، فإننا في هذه الحالات نتعامل مع لامركزية داخلية - عمليات داخل المؤسسة نفسها. وعندما تنشئ الحكومة البريطانية مجلسًا وطنيًا جديدًا لاسكتلندا، فإن ذلك من قبيل اللامركزية الخارجية. تطلق أحيانًا عبارة «تفويض السلطة» على اللامركزية الخارجية. فمثلًا تميز منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بين: **تفويض** السلطة لجهات تظل غير مميزة قانونيًا عن الدولة، إنما

تمنح شيئًا من السلطة و/أو الاستقلال، و/أو لها علاقة شبه تعاقدية (تحديد الأهداف) مع الوزارة المسؤولة.

نقل السلطة لجهات منفصلة قانونيًا عن الدولة (تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة) وتكون على علاقة تعاقدية مع الوزارة المسؤولة [(1460)].

إلا أن مفهوم نقل السلطة يختلف من سياق إلى آخر، ويقتصر استخدامه أحيانًا على اللامركزية الخارجية التي تعد عملية سياسية وليست إدارية (يُنظر أعلاه). فإذا اخترنا هذا المعنى الأضيق، فإن المجلس الوطني لاسكتلندا (الذي تشكل في الربيع الأخير من القرن العشرين، في عام 1988) يمثل نقلًا للسلطة، ولكن تأسيس مشروع حكومي للغابات في فنلندا لا يعد نقلًا للسلطة.

5. **لامركزية عمودية أم أفقية؟** يُفترض عادة أن اللامركزية ظاهرة عمودية، حيث يكون المركز أعلى ممن ستوزع عليهم السلطة. وقد ذكر مينتزبرغ وهو أحد المؤلفين المشهورين في هذا الميدان، أننا نحتاج إلى لامركزية أفقية إلى جانب المركزية العمودية. «تشير اللامركزية الأفقية إلى مدى سيطرة غير المديرين على عمليات اتخاذ القرار» [(1461)]. لذلك، من الممكن أن نتخيل مؤسسة حيث تكون مجموعات الموظفين كلها خاضعة للمديرين في مركزية أفقية قوية، ومؤسسة أخرى حيث يكون المحللون والخبراء أو مشغلو الأجهزة فيها يتمتعون بصلاحية معقولة في لامركزية أفقية. وإذا ما خرجنا من المؤسسات الفردية ودخلنا العلاقات الداخلية في المؤسسة، سنرى أن اللامركزية الأفقية موضوع مهم في الدراسات والبحوث المتزايدة في شأن الشبكات وإدارة الشبكات والشراكات [(1462)]. وهنا يجب أن تكون العلاقات بين المؤسسات (بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية والاتحادات الطوعية المسؤولة جميعًا عن توفير الرعاية الاجتماعية) على أساس التخصص والتعاون بدلًا من كونها أوامر مفروضة من الأعلى. وفي الواقع نرى أن هذه العلاقات الأفقية قد تكون مضللة جدًا، لكن الخطاب في شأن التكافؤ الأفقي يتمتع بقوة ذاتية [(1463)].

2- اللامركزية في لغات أخرى

ليس هذا هو المكان لاستعراض مدلولات مصطلح اللامركزية في اللغات الأخرى، لكنه قد يكون من المفيد أن نشير إلى مصطلح واحد أو اثنين واستخداماتهما لكي يحترس المترجمون عندما يترجمون هذا المصطلح من اللغات الأخرى إلى اللغة الإنكليزية أو العكس.

في اللغة الفرنسية مثلًا، يعني مصطلح اللامركزية (Décentralisation) ما سميناه سابقًا باللامركزية الخارجية السياسية، أي نقل سلطات جديدة ومسؤوليات سياسية من سلطة إلى أخرى كالحكومة المحلية مثلًا، وهذا المعنى يختلف عن مصطلح «déconcentration» أي اللاحصرية الذي يعني تفويض مهمات تنفيذية من وزارة إلى الخدمات الميدانية (في اللغة الإنكليزية، يعني هذا المصطلح

عملية نقل السلطة ماديًا أو إبطال المركزية في عملية معينة - كنقل المكاتب من وسط لندن إلى المدن أو البلدات في الأقاليم الأخرى - من دون أن يعني ذلك توزيع السلطة أو اللامركزية). وفي أي حال، وللمزيد من التعقيد، قد يُستخدم المصطلح «décentralisation» باللغة الفرنسية ليشير إلى اللامركزية الوظيفية التي تحدث عندما تفوض وزارة بعض الخدمات الوطنية لمؤسساتها الفرعية الموزعة في الميدان، إنما لمؤسسة مستقلة أو مؤسسة غير حكومية. وفي اللغة الإيطالية، يبدو أن مصطلح «decremento» يستخدم بشكل يشبه استخدامات نظيره في اللغة الإنكليزية.

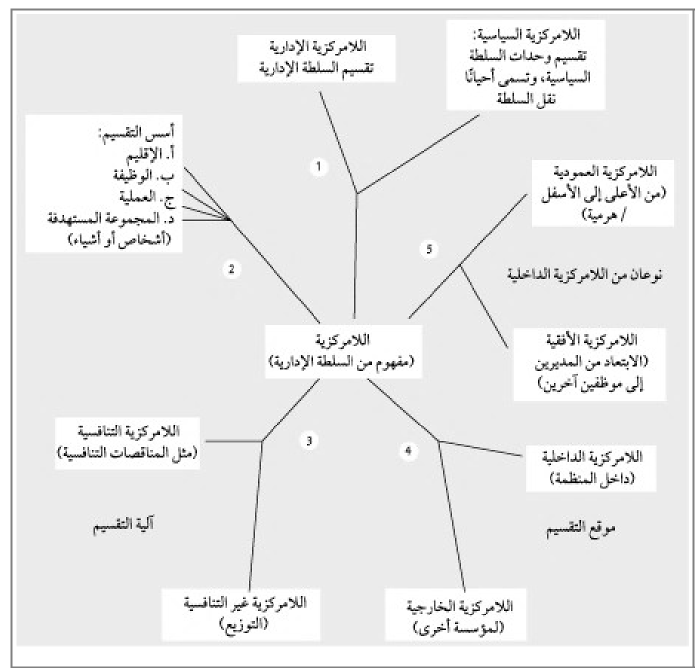
في هذه المرحلة، يشعر القارئ أنه مغمور بعاصفة من المصطلحات التي تبدأ بحرف «d-». والشكل (16-1) يلخص ما ذكرناه حتى الآن ويوضح كيفية استخدامنا للمصطلحات في هذا البحث. ولا يمكن القول إن مصطلحًا معينًا قد اكتسب شهرة عالمية إلا أن ما ورد في الشكل (16-1) لا يعد غريبًا. لذلك، فإن عبارة اللامركزية تستعمل بالمعنى العام، وأما عبارات نقل السلطة (devolution) وتفويض السلطة (delegation) واللاحصرية (deconcentration) فتستعمل لتشير إلى جوانب محددة من اللامركزية العامة.

رابعًا: الآراء المؤيدة والمعارضة للامركزية

1- لماذا أصبحت اللامركزية شائعة جدًا؟

من الأسباب التي جعلت اللامركزية شائعة جدًا قدرتها على الارتباط بأفكار كثيرة أخرى، وبالتالي فهي مفيدة لأغراض متعددة في الوقت ذاته. ويبدو أنها تجلب منافع إدارية وسياسية أيضًا. وسنستعرض هذين النوعين من الفوائد من خلال تركيزنا على النوع الأول منها.

الشكل (16-1): اللامركزية: مقترحات لاستخدام المصطلحات



من **الناحية الإدارية**، ذكر هود وجاكسون تسعة وتسعين مبدأً تم تداولها منذ ظهور الإدارة ميدانًا مستقلًا، أو مهنةً محددةً [(1464)]. ويرتبط كثير منها باللامركزية. فعلى سبيل المثال، هناك مبدأ تفضيل المؤسسات الصغيرة على الكبيرة («الصغير جميل»، وهذه إحدى خصائص الإدارة العامة الجديدة [(1465)]). إن اللامركزية لا تعني بالضرورة المؤسسات الصغيرة، ولكنها أحيانًا تكون كذلك. وهناك مبادئ تفضل البنية التنظيمية القصيرة على الطويلة، ومدى الرقابة الضيقة على المدى الواسع؛ من الممكن أيضًا ربط هذين النوعين باللامركزية أيضًا. ويعتقد بأن المبدأين يعملان على تسريع اتخاذ القرار، وبالتالي تزداد الفاعلية. وهناك أيضًا مبدأ يفضل الأنظمة المتعددة الأشكال على الأنظمة ذات الشكل الواحد لأن السياقات والأوضاع تتباين. والتعددية تنسجم تمامًا مع اللامركزية (ولكنها ليست سمة ضرورية للامركزية، وهي متكررة الحدوث). وأخيرًا هناك مبدأ يقول إن البيروقراطية العامة المستقلة (القريبة من الوزارة) ستكون ذات أداء أفضل في بعض الوظائف كتنظيم التجارة والأعمال، وتفتيش الأجزاء الأخرى من البيروقراطية أو التحقيق في الفساد. من هنا لا بد من استقلالية مكاتب التدقيق والجهات الرقابية للاتصالات وخدمات المياه والنقل العام وغيرها. إن المفوضية الأوروبية تستخدم شكلًا من أشكال هذا المبدأ عندما تدعي: أن تأسيس المزيد من الأجهزة الرقابية في الاتحاد الأوروبي في ميادين محددة سيحسّن طريقة تطبيق القوانين وتنفيذها في الاتحاد [(1466)].

يقال إن اللامركزية تجلب فوائد أخرى. فقد تشجع على الإبداع المحلي، وتقرب المديرين من المنتفعين بالخدمات، وبالتالي تزيد من استجابة المؤسسة وتفاعلها مع المنتفعين منها. كما أنها تعمل على رفع دافعية

الموظفين الذين يفضلون الانتماء إلى مؤسستهم المحلية بدلًا من الانتماء إلى «مكتب رئيس بعيد».
لذلك يمكن أن تكون اللامركزية سياسية أو إدارية. ومع أننا نهتم هنا بالنواحي الإدارية أكثر من اهتمامنا بالجوانب السياسية، فإنه من الضروري أن نطّلع على الأفكار السياسية لأنها من الناحية العملية متداخلة مع الجوانب الإدارية.
ويقال إن اللامركزية ستضع السلطة والنشاط في موقع «أقرب إلى المواطنين». واللامركزية في السلطة السياسية تجعل السياسة أكثر خضوعًا للمساءلة وأقرب إلى الناس. كما أن اللامركزية تعزز الثقة لأن القرارات السياسية ستتخذ بالقرب من الجمهور. وعلاوة على ذلك، فإن اللامركزية السياسية، عبر توسيع الحكومة المحلية، ستشرك عددًا أكبر من المواطنين، وبذلك فهي تعزز الديمقراطية (وكانت هذه إحدى أفكار جون ستيوارت مِل الرئيسة).

2- البديل (غير المصرح به) ما هو «عكس اللامركزية»:

إذا كانت اللامركزية أمرًا جيدًا، فما هو عكسها أو ضدها أو البديل عنها؟ الجواب هو المركزية - ولكن ما هي المركزية؟ في ضوء تعريفنا الأصلي، فإن المركزية تعني تركز السلطة - سياسية أم إدارية - في مكان واحد (أو في الأقل في مواقع أقل مما كان سابقًا). ومن مزايا اللامركزية المعاصرة أن أصبحت عبارة «تركز السلطة» - مرعبة. وبالتأكيد، فإنها خطرة ودكتاتورية لا يتمناها إنسان سوي. هناك مؤسسات كاملة (وبخاصة المؤسسات الأميركية) ترتكز على فكرة الابتعاد من المركزية.
على الرغم من ذلك، فما زالت المركزية شائعة. ومن السهل أن نذكر قائمة من المتحمسين للمركزية يساوي العدد الذي ذكرناه لمبادرات اللامركزية في بداية هذا الفصل. فعلى سبيل المثال، أصدرت الحكومة البريطانية المحافظة الجديدة في عام 1970 وثيقة بعنوان «إعادة تنظيم الحكومة المركزية» التي أظهرت تجمع عدد من الوزارات الصغيرة في «وزارات عملاقة» وتأسيس «قدرة مركزية» [(1467)]. وبشكل عام، فقد كانت المركزية التنفيذية مرتبطة بفترات الإصلاح السياسي كما حدث في عهد روزفلت أو نيكسون من محاولات مخفقة لتأسيس «رئاسة إدارية» في الولايات المتحدة. ويكمن المنطق الإداري في مثل هذه الإصلاحات المركزية في أن المؤسسة الواحدة ستجعل تكوين الاستراتيجيات وتنسيق عملية التنفيذ أقل صعوبة. وقد يكون هناك اقتصاد وتوفير في تسلسل الآراء والأدلة - المؤسسة الأكبر تستطيع

بسهولة أكثر دعم وحدات التخطيط المركزية ووحدات التحليل وتقويم البرامج.
علاوة على ذلك، على المستوى السياسي، يقال أحيانًا إن المركزية تحسن العدالة والمساواة التي يعامل بها المواطنون وذلك باستئصال التباين المحلي الذي قد يصاحب اللامركزية. إن نقل السلطة إلى الولايات الأميركية ساعد في الإبقاء على الممارسات العنصرية في الجنوب الأميركي إلى أن ساعد التشريع الاتحادي المركزي في الستينيات من القرن العشرين في حفظ الحقوق المدنية والسياسية للسود وغيرهم من الأقليات. يصف كول الحالة السياسية للمركزية في مراجعته لموضوع اللامركزية في فرنسا كما يأتي: تعد اللامركزية بالنسبة إلى كثير من المواطنين الفرنسيين مرادفة للانحدار الاجتماعي وعدم المساواة في الخدمات وحتى عودة إلى ما قبل النظام الجمهوري. أما الجمهوريون الشرفاء، فإنهم يساوون بين الوحدة الإقليمية وأفكار التقدم وتكافؤ الفرص والمواطنة [(1468)].
كلما زاد تفكيرنا وتأملنا في السجل التاريخي اتضح لنا أن الفرق بين المركزية واللامركزية لم يكن مجرد تحول بسيط من تلك «الأيام القديمة السيئة» (عندما كانت المركزية هي السائدة) إلى الوقت الحاضر (الذي بتنا ندرك فيه أن اللامركزية هي الأعلى). وعلى العكس، يبدو أن الصراع بين المركزية واللامركزية صراع دائم، وقد يوحي ذلك بشيء من المبادلة بين أهداف يمكن تحقيقها ولكنها غير منسجمة بعضها مع بعض [(1469)]. يذكر لاغريد وآخرون [(1470)] في استعراضهم المفصل للتغيرات في بنية النظام الإداري النرويجي في الفترة 1947-2003: «يبدو أن هناك عملية متصلة حيث يؤدي التطور في اتجاه واحد إلى عملية معاكسة، وأحيانًا إلى إعادة ظهور قيم جديدة وضوابط في الاتجاه الآخر». ويذكر كيتل [(1471)] في دراسته للفدرالية الأميركية «إن اللامركزية هي الحل المعتاد للأنظمة المركزية المتعثرة».
علاوة على ذلك، فقد تظهر المركزية واللامركزية معًا؛ بوجود المركزية في جزء من الحكومة واللامركزية في مكان آخر، أو بوجود المركزية واللامركزية معًا في عملية إصلاح واحدة. ومثال واحد يكفي لتوضح الفكرة. ففي أواخر الثمانينيات من القرن العشرين، استفادت المدارس البريطانية من كثير من الإجراءات اللامركزية، كما حدث في المدارس التي حصلت على منح، الأمر الذي دفع تلك المدارس إلى الخروج عن سيطرة السلطة المحلية. في المقابل، كان إدخال مبدأ الإدارة المحلية للمدارس الذي وضع جزءًا من ميزانيات المدارس تحت تصرف المدرسة نفسها (بدلًا من كونها تحت تصرف السلطات التربوية المحلية). وفي الوقت نفسه الذي كانت فيه هذه المدارس تطبق الإجراءات اللامركزية، كانت الحكومة المركزية قد اتخذت درجة غير مسبوقة من الضبط والرقابة على ما يحدث في غرفة الصف. لقد وضح قانون التعليم لعام 1988 في أول منهاج وطني الموضوعات التي يجب أن تُدرّس

والمدة الزمنية التي تُدرّس فيها. وفي الوقت نفسه، بدأ استخدام بطاريات الاختبارات الوطنية ومؤشرات الأداء [(1472)].

3- الحجج المؤيدة والمعارضة للامركزية: ملخص

يلخص الجدول (16-1) الآراء المؤيدة والمعارضة للامركزية التي ذكرناها سابقًا إضافة إلى بعض النقاط الجديدة. يتضح لنا من قراءة الجدول أن كل نقطة تبدو معقولة لكنها في الوقت نفسه تتطلب تعديلًا فوريًا مثل «إذا كان ‘س’ و‘ص’» أو «نعم ولكن على حساب ‘ع’». وسيظهر هذا الارتباط بين اللامركزية وسمات أخرى للعمليات والأنظمة في المؤسسات بوضوح أكبر عندما ندرس عينة من الدراسات في شأن الموضوع.

خامسًا: السياقات

قبل أن نستعرض الدراسات الخاصة باللامركزية لا بد من عرض بعض الملاحظات الموجزة بشأن السياقات. فقد تعني اللامركزية، كما رأينا، أشياء مختلفة في فرنسا والسويد (أو في ميدان الصحة العقلية أو الجيش). تعتمد أهميتها وجاذبيتها إلى حدّ كبير على ما حدث سابقًا - على نقطة تكوين السلطة - وعلى التركة الدستورية والتاريخية. فعلى سبيل المثال، إن عناصر اللامركزية في الإدارة العامة الجديدة تحمل معنى مختلفًا في المملكة المتحدة المركزية عما هو عليه الحال في ألمانيا اللامركزية [(1473)]. وهذه الاعتمادات تتجاوز الفروق بين الدول الوحدوية والدول الاتحادية [(1474)]. وقد سادت في الولايات المتحدة الأميركية الاتحادية أيديولوجيا مضادة للقطاع العام ومؤيدة للقطاع الخاص، وكانت تعني أن اللامركزية قد تحولت إلى التعاقد الخارجي المكثف للحصول على الخدمات العامة. أما في ألمانيا الاتحادية فقد نظرت أيديولوجيا مختلفة إلى اللامركزية بأنها تعزز مجموع النشاط الذي تنفذه السلطات المحلية المتعددة الأغراض. ومن الواضح أنه إذا كانت السلطة مركزة كما في فرنسا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة، فإن ذلك يعني أن هناك طريقًا طويلة أمام اللامركزية، وقد تكون صدمة أكبر للنظام أكثر مما قد يحدث في الدول اللامركزية مثل الدانمارك وألمانيا وسويسرا.

الجدول (16-1): بعض الحجج الشائعة المؤيدة والمعارضة للامركزية

أ. الحجج المؤيدة للامركزية الإدارية

1. اللامركزية (الأفقية أو العمودية) تسرع في عملية اتخاذ القرار وذلك عبر خفض كمية المعلومات التي قد تعوّق الوصول إلى القادة الأعلى. إن سرعة اتخاذ القرار أفضل وأكثر فاعلية.

2. تعني اللامركزية أن القرارات تُتخذ بالقرب من مستخدمي/مستهلكي منتجات المؤسسة وخدماتها، الأمر الذي يجعل القرارات أكثر استجابةً لحاجات المستفيدين من الخدمات والمنتجات.

3. اللامركزية تحسن قدرة المؤسسة على مراعاة الفروق بين سياق محلي وآخر ويمكن أن تعدل الخدمات بما يتلاءم والأوضاع المحلية.

4. قد تستعمل اللامركزية وسيلة للحد من التدخل السياسي في قضايا يفضل التعامل معها من دون تدخل سياسي في تفاصيلها (مثل: التعامل مع حالات فردية من المواطنين، الوظائف التنظيمية...).

5. اللامركزية تشجع الابتكار (لن تكون هناك حاجة إلى الأفكار الجديدة أن تصل إلى قمة الهرم الإداري لكي تتم الموافقة عليها وإقرارها).

6. اللامركزية تحسن دافعية الموظفين وانتماءهم. سيشعر المواطنون بأنهم ينتمون إلى مؤسسة أصغر بدلًا من كونهم جزءًا من مؤسسة عملاقة بيروقراطية.

ب. الحجج المؤيدة للامركزية السياسية

1. تفويض السلطة السياسية يجعلها أقرب للمواطنين.

2. تفويض السلطة السياسية يجعل السياسيين أقل بعدًا، وأكثر انكشافًا وخضوعًا للمحاسبة.

3. تفويض السلطة السياسية يشجع المزيد من المواطنين على القيام بدور حيوي في العملية الديمقراطية من خلال التصويت وحضور الاجتماعات وحتى الحضور إلى المكاتب.

4. تفويض السلطة السياسية يتيح إمكان التعبير بصورة أكبر عن الاختلافات المحلية والإقليمية المشروعة.

ت. الحجج المؤيدة للامركزية (السياسية والإدارية) **1.** تمكن المركزية المؤسسات الإفادةَ من التوفير في تكلفة الإنتاج.

2. تمكن المركزية المؤسسات من الاحتفاظ بعدد جيد من الخبراء (في مجموعات فكرية مركزية والنظام التكنوقراطي). أما المؤسسات الصغيرة فلا تملك الموارد لذلك.

3. تؤدي المركزية، بصفتها معيارية، إلى مزيد من المساواة أو يحصل المواطنون جميعهم في الأحوال نفسها على الخدمة نفسها. أما الخدمات المحلية

المستقلة فهي عرضة لعدم المساواة؛ بقصد أو من دون قصد.

4. المركزية تجعل التنسيق بين السياسات والبرامج أكثر سهولة (وبخاصة تلك التي بين القطاعات والمؤسسات). وبذلك يمكن أن تحل الحكومة «المتحدة» محل الحكومة «الديمقراطية الشكلية».

5. المركزية تجعل خط المساءلة أوضح وأكثر فهمًا للمواطنين. إن أنماط المساءلة في المؤسسات اللامركزية معقدة ويكثر فيها تحويل اللوم على الآخرين.

لذلك، يجب أن نحدد دراسات معينة للامركزية في إطار الأنماط المؤسساتية المحددة للدول المعنية [(1475)]. وفي كثير من الأحيان، نجد أن المناظرات والجدل في شأن اللامركزية من السمات الدائمة للدول المعنية. لذلك، فإن المناقشة الأميركية لـ «حقوق الولايات» (استقلالية حكومات الولايات مقابل الحكومة الاتحادية في واشنطن العاصمة) بدأت قبل وضع الدستور الأميركي في عام 1787، وبقيت مستمرة منذ ذلك الوقت. أما في فرنسا، فقد اشتعلت التوترات بين باريس والمدن الأخرى بانتظام منذ الإصلاحات المركزية التي قام بها نابليون بونابرت في نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر. فقد كان التركيز أحيانًا على اللامركزية وأحيانًا على الاتجاه المعاكس. وبغض النظر عما هو سائد الآن، فإن المسألة ما زالت موجودة، ويؤثر فيها الماضي - وبخاصة في ضوء طبيعة السياسة - الماضي القريب.

قد تؤدي الاختلافات المؤسساتية إلى مفارقات. فمثلًا، من السهل على الأنظمة المركزية أن تحقق لامركزية جذرية بدرجة أكبر مما تستطيعه الأنظمة اللامركزية. ففي الأنظمة اللامركزية كما في ألمانيا أو الولايات المتحدة الأميركية، فإن السلطة موزعة في مواقع مؤسساتية مختلفة، وكثير من هذه المواقع محمي من التغيير المفاجئ بوساطة القانون الدستوري العميق الجذور. لكن في المملكة المتحدة، كان باستطاعة رئيس الوزراء بلير إنشاء مجالس منتخبة في منطقتين مختلفتين من البلاد (اسكتلندا وويلز)، وكان باستطاعته أن ينفذ ذلك بأغلبية برلمانية من حزب واحد وتشريع عادي بسيط. وفي فرنسا أيضًا، استطاع ميتران في الثمانينيات من القرن العشرين تأسيس

أجهزة إقليمية كما تمكن من نقل السلطات إلى السلطات المحلية بطريقة كان من الممكن أن تكون صعبة على أي رئيس أميركي.

سادسًا: دراسات مختارة

1- اللامركزية: نظريات وأدلة

على الرغم من الآراء المتعددة في شأن أسباب اللامركزية وآثارها، فإن حجم الدراسات والبحوث الإمبيريقية التي ركزت على اللامركزية بالتحديد كان قليلًا نوعًا ما. وباستثناء نظرية المؤسسة العامة لم يكن هناك مجموعة من الدراسات الأكاديمية في شأن اللامركزية في ميدان الإدارة الحكومية. وهناك قليل من الدراسات التي أجريت مرة واحدة فقط، ولكن لم يكن هناك برنامج بحثي فعلي (ويمكن أن نستثني هنا الدراسات التي أجريت عن العلاقة بين الموكل والوكيل التي بحثت في تفويض السلطة، ولكن معظمها دراسات نظرية مركزة وغير عملية). وهناك دراسات كثيرة أشارت إلى المركزية واللامركزية بشكل عام، لكنها لم تقدم تعريفًا إجرائيًا دقيقًا لهما. وكأن اللامركزية شخصية معروفة، تظهر على المسرح كثيرًا بشكل عابر ومتميز، إلا أنها لا تعطى دور النجم أو البطل. وسنقسّم الدراسات المتفرقة التي نستعرضها وفقًا للميدان العام وما يندرج تحته من موضوعات فرعية.

2- النظرية الظرفية

يقدم دونالدسون [(1476)] تلخيصًا مركزًا يتتبع فيه الدور الذي قامت به اللامركزية في تطوير النظرية الظرفية (Contingency Theory). لقد حاول بيرنز (Burns) وستوكر (Stalker) وهيغ (Hage) وبو (Pugh) وتشايلد (Child) ودونالدسون نفسه (وغيرهم) تقديم تعريف إجرائي للامركزية، واستخدامها بشكل كمي مقارن في القطاعين العام والخاص. ويقترح دونالدسون في تلخيصه أن النمو في حجم مؤسسة قد يؤدي إلى زيادة تمدد المستويات الهرمية، الأمر الذي يقلل فاعلية عملية اتخاذ القرار المركزية. وحينئذٍ يخسر المديرون شيئًا من الأداء (انخفاض في الانسجام بين النظام والأحوال البيئية والتنظيمية) أو يضطرون إلى التحول إلى اللامركزية. وقد تتأخر اللامركزية إلى أن يدرك قادة المؤسسات وجود انحدار في الأداء ويحللون أسبابه بشكل صحيح، وإلا فإن هؤلاء القادة قد يضطرون أحيانًا إلى استباق المشكلات بالتحول إلى اللامركزية قبل أن تغلق قنوات المعلومات العمودية [(1477)].

إن الجهد الذي يبذله منظرو النظرية الظرفية قد لا يروق للأذواق كلها، لكن من أهم جوانب القوة في أعمالهم ما تمثل في إصرارهم على بناء نماذج واضحة من العلاقات بين المتغيرات (ثم اختبار قوة تلك العلاقات بين عدد من المؤسسات). ويبدو أن اللامركزية، في معظم الأوضاع تشكل متغيرًا متوسطًا،

بمعنى أنها نتيجة شيء آخر (مثل: الزيادة في حجم المؤسسة، وفقًا للنظرية البيروقراطية أو زيادة عدم التأكد من المهمة وفقًا للنظريات الميكانيكية)، وحينئذ يكون لها آثارها الخاصة بها؛ أي «انسجام أفضل» وبالتالي أداء أحسن.

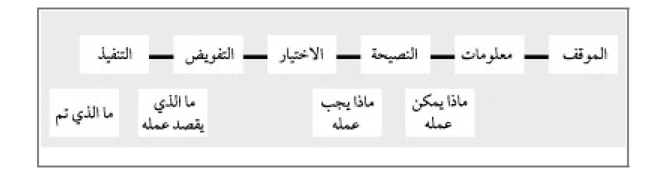
3- منظرون آخرون في نظرية المؤسسة

عبر الثلاثين سنة الماضية كان مينتزبرغ مؤثرًا في مجال اللامركزية حيث أكد اعتبارها أحد معايير التصميم المؤسساتي. وأضاف قائلًا: «إن العلاقات بين معايير التصميم تبادلية وليست تسلسلية» [(1478)]. وكغيره من المنظرين في النظرية الظرفية، فإنه يرى أن الكفاءة الوظيفية هي المحرك الأساس للامركزية. لكن تصنيفه للأشكال التنظيمية أكثر تطورًا ووضوحًا. وبعد جدل طويل، توصل مينتزبرغ إلى هيكل تنظيمي مركزي إضافة إلى أربعة أنواع مختلفة من اللامركزية [(1479)]. وتُمثل هذه الأنواع مجموعات متنوعة من اللامركزية الأفقية والعمودية، وقد خلص إلى القول: إن جعل السلوك رسميًا يجرد العمال ومديريهم من السلطة الرسمية ويركزها في قمة الهرم الإدارية وفي الجهاز التكنوقراطي في المؤسسة (الموظفون العاملون في التحليل الذين يضعون التعريفات والفئات والإجراءات التي تسير العمل وتضبطه)، الأمر الذي يجعل المؤسسة مركزية في كلا البعدين... إن التدريب وتلقين الأفكار يؤديان إلى تأثير عكسي: حيث يؤديان إلى تطوير الخبرات تحت خط الوسط، وبذلك تصبح المؤسسة لامركزية في كلا البعدين... إن الجمع بين هاتين النتيجتين يمكّننا من ملاحظة أن التخصص من النوع غير الماهر يؤدي إلى مركزية النظام في كلا البعدين، بينما يؤدي التخصص الماهر إلى لامركزية في كلا البعدين [(1480)].

يدل ذلك على أن ارتقاء المهارات والمهنية يؤدي إلى أنظمة لامركزية لأن هؤلاء الموظفين لا يستطيعون العمل بكفاءة ولا يستطيعون أيضًا المحافظة على ديمومة دافعيتهم إذا كانوا دائمًا محاطين بالقواعد والتعليمات من الإدارة العليا.

لقد ثبتت فاعلية الأنواع الخمسة التي اقترحها مينتزبرغ في الدراسات في مجال الأعمال والمشروعات الخاصة وفي الإدارة الحكومية أيضًا. ومن الجدير ذكره، أن الدراسات العملية اللاحقة تشير إلى أن وجود «الأنواع» أمر مشكوك فيه - تحتل معظم المؤسسات مواقع متوسطة وغير محددة بدلًا من كونها من المواقع المحددة التي اقترحها مينتزبرغ [(1481)].

الشكل (2-16): سلسلة متصلة من السيطرة على عملية اتخاذ القرار



المصدر:

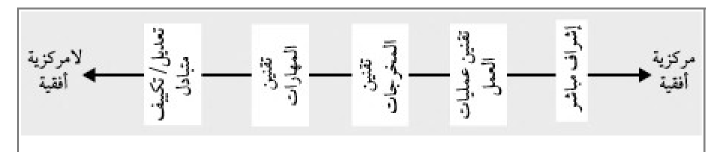
H. Mintzberg, The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research (London: Prentice-Hall, 1979), p. 188.

وفي جزء آخر من التحليل يقدم مينتزبرغ تصنيفًا مختلفًا: «السيطرة المتصلة على عملية اتخاذ القرار» [(1482)]، ومتصلة أخرى لآليات التنسيق [(1483)]، والنوعان مفيدان لتحليل اللامركزية وقد عرضناها هنا (الشكل 16-2) و(الشكل 16-3).

الاتصال هنا يعني ضرورة عدم توقف الباحثين عند الدراسة العامة «لامركزية»، لكن ينبغي أن يحللوا هذا المفهوم ليحددوا أي خطوات في عملية اتخاذ القرار تكون مركزية وأيها لامركزية، إضافة إلى آثار هذا النمط على النتائج النهائية. ويمكن ملاحظة أصداء قوية لتفكير مماثل في الإدارة العامة الجديدة. يجب أن تكون الأهداف مركزية إنما ينبغي أن تكون سلطة اختيار الوسائل لامركزية.

كما يظهر في الشكل (16-3) فإن مبدأ الإدارة العامة الجديدة يفضل تخفيف حدة المركزية في عملية الإشراف المباشر وتقنين عمليات العمل، لكنه يتطلب مركزية قوية في تحديد أهداف النتائج. وفي الآونة الأخيرة تدعي الدراسات والبحوث في مجال الشراكة وجود اعتماد متزايد على التعديل المتبادل بوصفه وسيلة أساسية للتنسيق [(1484)]. ومن وسائل تحقيق ذلك في الأنظمة اللامركزية تبني معايير عامة يُفترض أن تكون عملية اختيارية [(1485)].

الشكل (16-3): سلسلة متصلة من آليات التنسيق



المصدر:

Ibid., p. 198.

لقد ركزنا على مينتزبرغ قليلًا لأنه لخص لنا كثيرًا من الدراسات في المجال التنظيمي. وينبغي لنا أيضًا أن نعترف بفضل المنظرين الآخرين في هذا الميدان حتى لو لم نعطهم ما يستحقون من الاهتمام هنا. ومن هؤلاء، على سبيل المثال، تشارلز بيرو مؤلف كتاب **المؤسسات المعقدة** ووليام ريتشارد سكوت مؤلف كتاب **المؤسسات: الأنظمة العلائقية والطبيعية والمفتوحة** [(1486)].

لقد خصص بيرو جزءًا صغيرًا جدًا من كتابه للحديث عن المركزية واللامركزية ولم يذكرهما في أي عنوان فرعي. وعلى الرغم من ذلك، فقد أعلن في كتابه أنه يعتقد أن «البيروقراطية أصبحت وسيلة في البلدان الرأسمالية وغير الرأسمالية لمركزية السلطة في المجتمع ولشرعنة المركزية أو إخفائها» [(1487)]. ولسوء الحظ فإن هذا الادعاء اللافت لم يتابع بمزيد من التفاصيل. وفي المقابل، تحدث سكوت كثيرًا عن المركزية. وذكر أن إحدى سمات المؤسسات الهرمية تتمثل في أنظمة الاتصال المركزية فيها، والتي قد تكون فعالة في التعامل مع المعلومات الروتينية، لكنها لا تستطيع التعامل مع الدرجات العالية من التعقيد أو الغموض [(1488)]. لذلك، فهو يربط حسنات وسيئات الدرجات المتفاوتة عن المركزية بطبيعة المهمة.

4- اللامركزية في الدراسات عن الإدارة الحكومية والإدارة العامة

إذا ما أسقطنا منطق النظرية الظرفية على القطاع العام المعاصر، نستطيع القول إن تغيير الأوضاع الطارئة يعني ضرورة زيادة درجة اللامركزية إذا ما أرادت الحكومة المحافَظة على أدائها وتحسينه. وقد تتضمن الأوضاع الطارئة (وفقًا للنظريات الأساسية) تغيرات في المهمات بحيث تصبح الدول هذه الأيام قادرة على التعامل مع مشروعات تقنية عالية المستوى، أو قادرة على حل مشكلات اجتماعية صعبة غير محددة مثل الإدمان على المخدرات أو الانحلال في وسط المدن أو مشكلة التقدم في السن. وقد تتضمن الأوضاع الطارئة الجديدة (وفقًا للنظريات البيروقراطية) زيادة في التخصص الوظيفي وزيادة الشكلية في الحكومات، ما يؤدي إلى اللامركزية بوصفها سمة لنظام بيروقراطي أكثر تعقيدًا (جدير بالملاحظة أن الافتراض الصعب - الذي يُنسب في الأغلب إلى نظرية المؤسسة - بأن زيادة البيروقراطية تعني زيادة اللامركزية، هذا الموقف يتعارض مع مواقف كثيرين من المؤلفين الذي يعتبرون البيروقراطية شكلًا من مركزية المؤسسات). وأول وهلة، تبدو هذه الفكرة معقولة. وسندرس في ما يأتي بعض البحوث الأكاديمية التي تندرج تحت هذه الافتراضات.

يرتكز **منظرو الشبكات** على عمل المنظرين الاجتماعيين مثل كاسلز [(1489)] لدعم رؤية لعالم جديد تكون فيه الحكومات «ديمقراطيات شكلية» ومجبرة على التنازل عن دورها المركزي: لا تتميز «الدولة الديمقراطية الشكلية» فحسب بكون تنفيذ السياسات تقوم به مؤسسات مستقلة بشكل متزايد، بل تتميز بتعقيد عملية اتخاذ القرار فيها أيضًا. ولأنه لا يمكن السيطرة على السياسة من المركز، فإن عملية اتخاذ القرار تتطلب كثيرًا من الفاعلين لذلك تصبح أكثر تعقيدًا [(1490)].

إن معظم البحوث التي تؤيد هذه الرؤية تختلف كثيرًا عن عمل المنظرين في النظرية الظرفية المذكورة سابقًا. فبعض البحوث على درجة عالية من التجريد والعمومية [(1491)]. ومعظم تلك البحوث عبارة عن دراسات حالة نوعية، وبعضها بحوث جيدة وغامضة وموحية، لكنها ليست من النوع الذي يمكن أن تؤدي إلى تعميمات بسهولة بشأن أثر اللامركزية تحت مجموعة من الأوضاع المعيارية [(1492)]. كما أن عددًا من تلك البحوث يتصف بالصبغة المعيارية: فلا يعتقد كاتبو تلك البحوث بأن الشبكات اللامركزية تزداد أهمية فحسب، لكنهم يعتقدون أن ذلك أمر مرغوب فيه أيضًا، وأنه يسير بالاتجاه الديمقراطي.

درس ميلورد وبروفان [(1493)] إدارة شبكات الصحة العقلية العامة في أربعة مدن أميركية، ولاحظ الباحثان، أنه على عكس ما يعتقد مؤيدو الشبكات، فإن الشبكات تكون فاعلة جدًا عندما تكون الإدارة مركزية في وكالة مركزية قوية. وعلاوة على ذلك، وجد الباحثان أن فاعلية الشبكات تكون بأفضل حال عندما تكون آليات الرقابة المالية الحكومية مباشرة وغير مجزأة. كما أن استقرار الشبكات عبر الزمن أدى إلى تحسين الكفاءة والفاعلية. وفي دراسة أميركية أخرى لشبكات التدريب الوظيفي استخدم هاينريتش ولين [(1494)] تحليلًا كميًا لإثبات أن درجة معينة من السلطة المركزية تساعد في تحقيق نتائج برنامج إيجابية.

الإدارة الحكومية العامة التقليدية الرئيسة: كما يتوقع المرء، كان الكتاب البريطانيون مسيطرون على هذا الميدان. ولتوضيح هذا النوع من الدراسات ونتائجها، سنستعرض عددًا من البحوث التي تناولت اللامركزية الإدارية التي طبقتها الحكومات البريطانية وفقًا لمنظور الإدارة العامة الجديدة في الفترة ما بين 1980 و2003.

درس بوليت وبيرتشال وبوتمان [(1495)] نظرية وممارسة الإدارة اللامركزية في عينة من ست عشرة مدرسة ومستشفى ودائرة للإسكان الاجتماعي. وقد مارست كلها عملية اللامركزية وتوزيع السياسات في الإدارات المحافظة في الفترة ما بين 1987 و1997. وأظهرت الدراسة أن اللامركزية الفعلية قد حدثت بدرجة أقل مما كان يتوقع صناع السياسة. ورافق ذلك إجراءات جوهرية في المركزية، وبخاصة عبر تحول رقابة الحكومة المحلية إلى رقابة الحكومة المركزية. وفي ما يتعلق بالأداء، فإن سرعة النشاط قد تركزت في القطاعات الثلاثة، وفي بعض الحالات أظهرت مقاييس الكفاءة زيادة في الإنتاجية. وبالتأكيد، فقد كان هناك وعي أكبر بخصوص بعض معايير الأداء، لكن ذلك كان بسبب ضغط الحكومة المركزية القوي. أما الأدلة بشأن المساواة، فقد كانت متفرقة، ولكنها توحي باحتمال فقدان أو خسارة في المساواة. ولم تستطع أي مؤسسة من المؤسسات الست عشرة إظهار فترات زمنية مقنعة تسمح بمقارنة الكفاءة أو الفاعلية قبل اللامركزية وبعدها.

من الأعمال اللاحقة ما قام به بوين ورفاقه [(1496)] في الموضوع نفسه (الإصلاحات في الصحة والإسكان والتعليم في المملكة المتحدة) الذي درسه بوليت وبيرتشال وبوتمان. وقد قام الباحثون باستعراض كمية كبيرة من الدراسات العملية من أجل اختبار ثلاث فرضيات من نظرية الخيار العام وهي كما يأتي: • يؤدي المزيد من التنافس إلى أداء أفضل.

- يؤدي توفير المزيد من المعلومات في شأن الأداء بشكل عام إلى تحسين الأداء.
- كذلك التحول من المؤسسات الكبرى إلى المؤسسات الأصغر لأن الحجم الأكبر يعني انخفاض الكفاية الهامشية وانخفاض استجابة العميل.

إن هذه الافتراضات الثلاثة مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بقضية المركزية واللامركزية لأن المنافسة تعني عادة كسر الاحتكارات في القطاع العام (توزيع السلطة على عدد أكبر من المؤسسات الأصغر)، وكذلك يفعل التحول إلى المؤسسات الأصغر. وينبغي لتوفير المعلومات العامة عن الأداء أن يمكننا من التأكد من مدى تحقق التحسينات المأمولة.

توصل بوين ورفاقه إلى نتائج متباينة. ففي قطاعي الصحة والإسكان هناك مؤشرات ارتفاع الكفاءة (أما في التعليم فالصورة غير واضحة). وأظهرت الدراسة وجود مؤشرات على مزيد من الاستجابة لحاجات المستفيدين في قطاعي الإسكان والتعليم (ولم تظهر الدراسة أدلة كافية في القطاع الصحي). وفي أي حال، يبدو أن القطاعات الثلاثة عانت فقدان المساواة نوعًا ما [(1497)]. وبذلك، فإن الافتراضات الثلاثة لم تثبت إلا جزئيًا، لكن التحسينات للأداء في الكفاءة والاستجابة لحاجات المستفيدين قوبلت بانخفاض في الأداء وفقًا لمعيار المعاملة العادلة. ومن الجدير ذكره أن بوين ورفاقه قد وجدوا مشكلات منهجية لا حصر لها - أدلة مفقودة وأدلة غير تامة - وبالتالي، فإن نتائج دراستهم دقيقة ومعتمدة.

قام تالبوت [(1498)] باستعراض تجارب على مدار خمسة عشر عامًا في برنامج الخطة التالية التي رمت إلى تأسيس مؤسسات تنفيذية ولا مركزية إدارية شهدت تحول أكثر من 80 في المئة من الموظفين إلى أكثر من مئة مؤسسة في خلال عشر سنوات. وكان من المفترض أن يؤدي التفكك التنظيمي والحريات المالية والشخصية ونظام أهداف الأداء إلى المزيد من الكفاءة والاستجابة لحاجات المستفيدين.

لقد أدى تحليل تالبوت إلى مجموعة معقولة من النتائج: هناك أدلة تشير إلى زيادة في الكفاءة إلا أن تحديد أسبابها أمر تكتنفه صعوبات (فقد يعزى السبب إلى تطورات عدة وليس فحسب مكانة المؤسسة)، وإن الغياب المتكرر للبيانات المشابهة قبل عملية الإصلاح تجعل المقارنة «القبلية والبعدية» مستحيلة. وعلاوة على ذلك، فإن بيانات الأداء المفصلة تعاني مشكلات جادة لأن تعريفات المؤشرات والمجموعات تتغير بسرعة. ففي السنوات الأولى من

تأسيس المؤسسة، فإن معدل التغير مقارنة بمعدل التغير في السنوات السابقة قد يصل إلى 60 في المئة وفي المؤسسات القديمة قد يتدنى إلى 20 في المئة. وفي دراسة أخرى في الميدان نفسه توصل جيمس [(1499)] إلى نتائج مشابهة بشأن الكفاءة الفنية، إلا أنه وجد شواهد على وجود مشكلات جوهرية مع الجهات الخارجية لأن المؤسسات ركزت على أهدافها الخاصة وأهملت التأثيرات الأوسع في إطار نظام الحوكمة بشكل عام.

ما نلاحظه في هذه الدراسات البريطانية هو افتراض قوي لوجود مكاسب في الكفاءة (على الرغم من أنها ليست ملحوظة بشكل قوي)، إضافة إلى تحول نحو المزيد من الاستجابة لحاجات المستفيدين. إلا أن من الصعب أحيانًا تفسير البيانات، كما أن التسلسل الزمني الذي يسبق اللامركزية غالبًا ما يكون مفقودًا. والأكثر من ذلك، فإن اللامركزية تكون مصاحبة عادة بمقاييس المركزية، وبخاصة التشدد في الأنظمة والفئات التابعة، وفي الوقت نفسه، قد توجد بعض المؤثرات الخارجية.

أجريت في النرويج دراسة عملية كبرى باستخدام بنك معلومات مفصل تم تجميعها عبر سنوات عدة. وأظهرت الدراسة التي أجراها لاغريد ورفاقه [(1500)] أن على الرغم من أن الجمع بين رؤى الإصلاح وقرارات الإصلاح والتغيرات الفعلية كان ضعيفًا، فقد وجدت هناك بعض الأنماط العامة في مدة نصف قرن: كانت الاستراتيجية الرئيسة للإصلاح في النرويج هي تجنب الخصخصة عبر التركيز على التوزيع البنيوي في القطاع العام [(1501)].

وفي هذا الإطار العام:

هناك عملية موازية للتخصص العمودي وعدم التخصص الأفقي (في الفترة منذ 1983 في الأقل)، فقد غيرت الوحدات شكل انتمائها من خلال التوزيع التنظيمي أو الاستقلال الذاتي في الوقت الذي كانت فيه المؤسسات، ذات الانتماء نفسه، تمر في عملية تجميع واندماج وكانت تعاني تصفية في الوحدات القائمة بدرجة متزايدة [(1502)].

لم يبحث الفريق النرويجي عن أدلة للفاعلية أو الكفاءة لهذه الإصلاحات. لكن بحوثه تشير إلى أن التغيرات الإدارية لم تكن بسبب دافع بسيط لتحقيق الفاعلية ولا نتيجة مؤثرات وقوى عالمية. على العكس من ذلك، فقد وجد الفريق أن ما حدث كان «تفاعلًا معقدًا بين اتجاهات عالمية وأنظمة وطنية معنية وسياقات مؤسساتية تاريخية وتقاليد مؤسساتية محددة» [(1503)].

في استعراض عام للتطورات في الحكومة الأميركية، عرّف أحد الباحثين البارزين عملية نقل السلطة بأنها بُعد مهم من بُعدي التحولات الحديثة [(1504)]. إن حجم عمل الحكومة الذي ينجز من خلال الشراكات يتزايد تدريجًا؛ مع الدول والحكومات المحلية والاتحادات الطوعية والشركات الربحية الخاصة [(1505)]. والصورة هنا معقدة توضح ارتباطات أفقية جديدة فوق التسلسلات الهرمية بدلًا من استبدالها، الأمر الذي يخلق مشكلات لنظام المساءلة العمودي.

إن انتشار العلاقات الأفقية يعوّق المساءلة. فهي تحول السلطة الهرمية إلى شبكات تتشكل أحيانًا بشكل رسمي من خلال التعاقدات والاتفاقات القانونية الأخرى، وأحيانًا تكون من خلال علاقات نفعية رسمية [(1506)].

نظم المعلومات: نتحول الآن إلى منحى آخر. فقد بدأت دراسة نظم المعلومات في الآونة الأخيرة تنمو وتزدهر لتصبح أحد ميادين الإدارة العامة. وهناك مدلولات مهمة لأثر تقنيات المعلومات والاتصالات على قضية المركزية/اللامركزية. والقارئ لهذه للبحوث والدراسات في هذا الميدان يدرك وجود تفسيرات متقاطعة ومعارضة لأثر تقنيات المعلومات والاتصالات. ينظر بعض الباحثين إليها بوصفها أدوات لتحقيق اللامركزية والديمقراطية والمشاركة؛ نحو أسلوب جديد للحوكمة «الإلكترونية». وينظر إليها آخرون بوصفها عاملًا يزيد احتمالية تكوين الدولة «الأخ الأكبر»، وكما يقول فريسن: لكي تصبح دولة شقيقة إلكترونية لا بد لها من إمكان الوصول إلى البيانات كلها التي جمعها «الأخ الأكبر»، وتعد الشقيقة الإلكترونية والأخ الأكبر توأمين متصلين بعضهما ببعض [(1507)].

يعتمد كثيرون على التفاصيل الفنية نفسها: كيفية تصميم الأنظمة وما هي الفئات وقواعد اتخاذ القرارات التي تتضمنها، ومن يستطيع الوصول إلى البيانات؟ وقد ذكر بوفنز وزوريدس [(1508)] أن منفذي القوانين والسياسات العامة البيروقراطيين الذين اشتهروا بقدرتهم الخاصة على إعادة تشكيل السياسات، قد فقدوا جزءًا كبيرًا من حرياتهم في الوصول إلى برمجياتهم في التشغيل: لا يستطيع الموظفون في القطاع العام الآن الخروج للتظاهر في الشوارع بحرية، لكنهم مرتبطون بمؤسساتهم من خلال الحاسوب. فلا بد من تزويد الحاسوب ببيانات العميل بمساعدة نماذج ثابتة إلكترونيًا. وعملت أنظمة إدارة المعرفة وأدوات القرار الرقمي على خفض الحرية الشخصية الإدارية [(1509)].

باختصار، فإن تكنولوجيا الاتصال والمعلومات تؤدي إلى نوع من المركزية الفاقدة لمركزيتها. ويخلص الباحثان إلى القول إن مصممي الأنظمة نفسها بحاجة إلى أن يخضعوا للمساءلة. وينبغي أن يسمح للمواطنين وممثليهم المنتخبين من فحص هذه الأنظمة وانتقادها قبل أن يفوت الأوان.

المنظرون المؤسساتيون الجدد: سيكون تقريرنا غير كامل بالتأكيد إذا لم نعرض مدرسة فكرية مختلفة. وهذه المجموعة أقل قناعة من منظري الظرفية ومن مجموعة مينتزبرغ بأن الكفاءة والتوازن هما اللذان يحفزان إعادة هيكلة المؤسسة. وترى هذه المدرسة أن «العالم الذي يسوده منطق الملاءمة والتوازن هو المسيطر عادة [(1510)] وهو الذي تحدث فيه الإصلاحات التنظيمية بوصفها جزءًا أساسيًا من نمطه العام ليقلد النجاح الظاهري لمؤسسات أخرى أو للخضوع لضغوط الانسجام والتوافق التي تفرضها السلطات العليا [(1511)]. لذلك يمكن النظر إلى الإصلاحِ بوصفه مسألة للمحافظة

على ديمومة وتعزيز الشرعية (ومِهَن المصلحين) بدلًا من مجرد شيء لتحسين الكفاءة والاستجابة. إن معاني إصلاح معين ووسائله تتشكل اجتماعيًا من قادة الفكر والجماعات المسيطرة؛ لكن فاعلية التغيير الحقيقية قد لا تعرف أبدًا. وفي الأغلب، ليس من الضروري تنفيذ الإصلاحات تنفيذًا كاملًا لكي تكون مقيدة (ولكن بشكل موقت)، فهناك اختلاف بين قادة المؤسسة، وقد تكون الآثار الفعلية في الواقع (ضئيلة عادة) مقيدة في تمكين المؤسسة من الاستمرار في تحقيق أهدافها المتعددة غير المنسجمة [(1512)]. إن المؤسسات السياسية تحتاج بقوة إلى الإفادة من هذه الفجوات بين الكلام والفعل لأنها تتصارع مع العديد من الأولويات والمتطلبات. كما أنها خاضعة إلى معايير المساءلة العامة؛ في الواقع، فإن معظم نتائجها مجرد كلام وكتابة بدلًا من الفعل.

من هذا المنطلق، تصبح اللامركزية نوعًا من الرموز أو صرخة في سباق، أو شعارًا للتقدم واللباقة السياسية، أو مجرد مصطلح داخلي، وقد تكون أيضًا طريقة لتحسين عمل شخص ما. إن النداءات لتلميع اللامركزية أو انحدارها قد تكون ضعيفة الارتباط بما يحدث في الواقع. كما أن تعدد المعاني الشائكة للامركزية تسمح بوضع أي نوع من الإصلاح تحت رايتها. المفارقات أصبحت شائعة، لذلك فإن إصلاحات الإدارة العامة الجديدة مصممة «لتحرير المدير ليدير» يرافقها نمو متزايد للمفتشين والمدققين والمقوِّمين وأنظمة الرقابة من أجل الإبقاء على سيطرة القيادة [(1513)]. ولنأخذ الآن مثالًا من الولايات المتحدة: لقد ساد الولايات المتحدة خطاب قوي يدعو إلى استقلالية الولاية والاستقلالية المحلية في فترة حكمَي نيكسون وريغان. وفي الوقت نفسه، كان هناك تيار قوي لتقوية الدور الاتحادي حتى في القرارات التي كانت سابقًا من اختصاص الولاية والحكومات المحلية [(1514)].

تمتعت الدراسات الفدرالية (الاتحادية) بتاريخ طويل مشرف، وبخاصة في الولايات المتحدة الأميركية، وكذلك في بلجيكا وألمانيا وأستراليا [(1515)]. ومن المستحيل أن نكون منصفين معها ولكن نظرة سريعة انتقائية قد تفي بالغرض في هذا السياق.

أظهرت الدراسات الفدرالية مدى قوة العلاقة وتعقيدها بين اللامركزية السياسية والإدارية. فقد تتحرك الاثنتان معًا أو لا تتحركان. ويظهر فيهما أيضًا شيء من التبادل بين فترات الحكومة المركزية النشطة وفترات اللامركزية التي أشرنا إليها سابقًا [(1516)]. وتحدث هذه التبادلات ضمن إطار دستوري بحيث يكون للحكومة الأميركية الاتحادية هيمنة أكبر على الولايات الأميركية ما هو عليه الحال في الحكومة المركزية السويسرية مع أقاليمها، وتقع الحكومة الألمانية الاتحادية بين هذين النوعين. وأحيانًا، تظهر الأنظمة الفدرالية مفارقة حيث يسمح وجود اللامركزية للولاية الفرعية بتطوير حل فريد لمشكلاتها

السياسية، لترى أن الحكومة المركزية قد استعارت نظامها وعممته على ولايات أخرى [(1517)].

تؤكد الدراسات الفدرالية أحيانًا وجود فجوات جوهرية بين النظرية والتطبيق. انظر، على سبيل المثال، إلى التقويم الآتي في شأن سياسات الرئيس ريغان في أوائل الثمانينيات من القرن العشرين: أدى عدد من العوامل المترابطة إلى تسارع في المحاولات نحو تحقيق لامركزية شاملة. لكن الأفكار السياسية التي ترتكز عليها اللامركزية لم تترجم إلى مقترحات سياسية قابلة للتنفيذ في إدارة ريغان. كما أن محاولات اللامركزية... عانت أخطاءً تكتيكية ومبالغات بلاغية، ولم ترتفع اللامركزية قط إلى قمة جدول أعمال الرئيس [(1518)].

لماذا واجهت اللامركزية مقاومة؟ وبعبارة أخرى، من الذي كان يحاول الإبقاء على المركزية؟ يقدم بيترسون ورفاقه الإجابة الآتية: في ضوء العوائق السياسية الهائلة التي واجهتها اللامركزية بما فيها اللجان القوية في الكونغرس، والمؤسسات الرسمية الفدرالية والوحدات الإدارية وجماعات الضغط المتعددة التي تحالفت معها، اتخذت خطوات متزايدة نحو اللامركزية بشكل ملحوظ [(1519)].

هناك اقتراح جيد في عدد من هذه الدراسات بأن بعض أنواع البرامج قد تكون أكثر ملاءمة من غيرها لحلول اللامركزية. ويذكر بيترسون ورفاقه أن البرامج ذات الأهداف التطورية تلائم التخطيط والتنفيذ المحلي، بينما تُعد البرامج التي تتضمن إعادة توزيع أكثر ملاءمة للتنفيذ مركزيًا. «إن الحكومة الفدرالية هي الوحيدة التي تمتلك التأييد الوطني والاستقلال من المنافسة الاقتصادية مع الولايات المجاورة، وهذا أمر ضروري لتسهيل عملية إعادة التوزيع المهمة» [(1520)].

سابعًا: خلاصة

إن أول نتيجة نخلص إليها هي أننا نتعامل مع أكثر المفاهيم تغيرًا في الميدان. إن اللامركزية بمعانيها المختلفة (مع شريكتها الملازمة لها: المركزية) تشكل مشكلة متكررة منذ ظهور الإدارة العامة ميدانًا مستقلًا للدراسة، وما زالت تشغل موقعًا محوريًا في ميدان الإدارة العامة.

تتمثل النتيجة الثانية في تراكم الأدلة التي جمعت من خلال منهجيات متعددة ومن توجهات نظرية متنوعة لتشير إلى أن اللامركزية قد تؤدي إلى زيادة الفاعلية والاستجابة لحاجات المستفيدين. إلا أن هذه تبقى احتمالية أخرى لأن الارتباط بين اللامركزية والفاعلية قد يكون أي شيء، ولكن لا يكون أوتوماتيكيًا. فهو يعتمد على عدد من العوامل مثل الوكالة والهيكلة. كما أن المهارة الإدارية والسياسية التي يقوم بها إجراء لامركزي معين تؤثر في النتائج. وحتى الإجراء المعقول يمكن تقويضه إذا كان تنفيذه غير فعال وغير كفوء. وهناك بعض العوامل البنيوية التي تؤثر في الحاجة إلى اللامركزية ونوع

اللامركزية الذي يتوقع منه أن يكون فعالًا مثل حجم المؤسسة ودرجة تعقيد مهمتها الرئيسة. وأخيرًا هناك اقتراح قوي بأن أنواعًا مختلفة من البرامج قد تكون قابلة للمركزية. فعلى سبيل المثال، قد تكون برامج التطوير أكثر قابلية للامركزية وبرامج إعادة التوزيع أقل قابلية. وقد يكون من السهل ممارسة رقابة مركزية في مؤسسات «الإنتاج» المعيارية (حيث يمكن قياس النتائج والمخرجات بوضوح) بدرجة أكبر مما هو الحال في المؤسسات (التي لا يمكن قياس مخرجاتها) [(1521)].

أما النتيجة الثالثة فهي صعوبة تجاهل أفكار المنظرين في ميدان المؤسسات. فكثير من ادعاءات اللامركزية تتعلق بالشرعية أكثر من تعلقها بالفاعلية القابلة للقياس والاستجابة لحاجات العميل. ومن الطبيعي أن تكون الفجوة بين الحديث عن اللامركزية والخبرة الفعلية في الميدان كبيرة. ومن الصعب تحديد مدى كون هذه الفجوات ناجمة عن التعقيد الإجرائي الذي يضلل النوايا الحسنة، أو مدى كونها ناجمة عن الاستخدام التشاؤمي للخطاب عن هذه الفجوات. إن المؤسساتية الجديدة لا تستبعد التحليل التقليدي للمتغيرات التابعة والمستقلة، إلا أنها تقدم منظورًا مختلفًا تمامًا يسعى لطرح أسئلة مختلفة تشكلها طبيعة معرفية مختلفة.

تتمثل النتيجة الرابعة في كون البحث الموجود يدعم فكرة كون اللامركزية تتضمن عمليات تبادلية. إلا أن الأمر قد لا يكون كذلك دائمًا، لكنه يبدو كذلك من الناحية العملية. لذلك فإن اللامركزية في تقديم الخدمات الإنسانية كثيرًا ما تؤدي إلى شيء من فقدان المساواة. وعندما تتخذ اللامركزية شكل الشراكات أو الشبكات، فقد يكون هناك أيضًا درجة معينة من فقدان الشفافية. وتصبح حدود المساءلة معقدة، إذا لم تصبح غير واضحة. ويصعب على الناظر إدراك من هو المسؤول والمحاسب وعن ماذا؟ إن المزيد من العلاقات المتشددة القابلة للمساءلة التي يتميز بها كثير من الخدمات العامة يجعل تحقيق اللامركزية الراديكالية أكثر صعوبة. كما أن وجود هذه التبادلات يشكل أحد الأسباب المهمة للوجود المتكرر للتبادلات بين زيادة أو نقص الترتيبات المركزية لبرنامج أو سياسة معينة. لذلك فإن التوازن الصحيح بين المركزية واللامركزية يكون عادة موقتًا.

المراجع

Bache, I. «Different Seeds from the Same Plot? Competing Models of Capitalism and the Incomplete Contracts of Partnership Design.» *Public Administration*. vol. 79, no. 2 (2001), pp. 337-359.

Beer, S. H. «The Modernization of American Federalism.» *Publius*. vol. 3, no. 2 (1973), pp. 53-95.

Boston, J. et al. *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press, 1996.

Bovens, M. and S. Zouridis. «From Street-Level to System-Level Bureaucracies How Information and Communication Technologies are Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control.» *Public Administration Review*. vol. 62, no. 2 (2002), pp. 174-184.

Boyne, G. et al. *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press, 2003.

.Brunsson, N. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley, 1989

.and B. Jacobsson. *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press, 2002 ________

.and J. Olsen. *The Reforming Organization*. London/New York: Routledge, 1993 ________

Carbone, L. et al. *La riforma dell'Amministrazione dello Stato-Presidenza del Consiglio, ministeri, controlli, enti pubblici*. .Salerno and Napoli: Edizioni Giuridiche Simone, 2000

.Castells, M. *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society, and Culture*. vol. 2. Oxford: Blackwell, 1997

Christensen, J. «The Dynamics of Centralization and Recentralization.» *Public Administration*. vol. 78, no. 2 (2000), pp. 389-.408

Cole, A. «Decentralisation in France: Back to Grass Roots or Steering at a Distance?.» Paper presented to the UK Political .Studies Association Conference. University of Leicester, 15-17 April 2003

.Donaldson, L. *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001

Doty, D., W. Click and G. Huber. «Fit, Equifinality and Organizational Effectiveness: A Test of Two Configurational .Theories.» *Academy of Management Journal*. vol. 36 (1993), pp. 1196-1250

.Dunsire, A. *Administration: The Word and the Science*. London: Martin Robertson, 1973

.European Commission. *White Paper on European Governance*. COM (2001), 428 final

Frissen, P. «Public Administration in Cyberspace: A Postmodern Perspective,» in: I. Snellen and W. van de Donk (eds.), *Public .administration in an information age: A Handbook* (Amsterdam: IOS Press, 1998)

Gulick, L. «Notes on the Theory of Organization,» in: L. Gulick and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* .(New York: Institute of Public Administration, 1937)

Guyomarch, A. «'Public Service,' 'Public Management' and the Modernization of French Public Administration.» *Public .Administration*. vol. 77, no. 1 (1999), pp. 171-193

.Halligan, J. and J. Power. *Political Management in the 1990s*. Melbourne: Oxford University Press, 1992

Heinrich, C. and L. Lynn Jr. «Governance and Performance: The Influence of Program Structure and Management on Job Training Partnership Act (JTPA) Program Outcomes,» in: *Governance and Performance: New Perspectives* (Washington, DC: .Georgetown University Press, 2000), pp. 68-108

.Hood, C. «A Public Management for All Seasons.» *Public Administration*. vol. 69, no. 1 (1991), pp. 3-19

.*The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 1998 .________

.and M. Jackson. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991 ________

et al. *Regulation inside Government: Waste Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford ________ .University Press, 1999

Horvath, T. (ed.). *Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments Central and Eastern Europe*. Budapest: .Open Society Institute, 2000

.Howitt, A. *Managing Federalism: Studies in Intergovernmental Relations*. Washington, DC: CQ Press, 1984

James, O. *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*. Basingstoke: .Palgrave/Macmillan, 2003

.Kettl, D. *The Regulation of American Federalism*. Baton Rouge; London: Louisiana State University Press, 1983

The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government.» *Public*» .________ .*Administration Review*. vol. 60, no. 6 (2000), pp. 488-497

Kickert, W. *Public Management Reform in the Netherlands: Social Reconstruction of Reform Ideas and Underlying Frames of .Reference*. Delft: Eburon, 2000

E.-H. Klijn and J. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, ,________ .1997

Klijn, J.-E. «Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, Process Management or a Combination of the Two?.» .*Public Management Review*. vol. 4, no. 2 (2002), pp. 149-165

.Kooiman, J. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993

Lægried, P. et al. «The Structural Autonomy of the Norwegian State, 1947-2003.» Paper presented at the Seminar on the Study .of Public Sector Organizations. Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven, May 2-3 2003

.Lane, J.-E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000

.Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980

Lowndes, V. and C. Skelcher. «The Dynamics of Multi-Organizational Partnership: An Analysis of Changing Modes of .Governance.» *Public Administration*. vol. 76, no. 2 (1998), pp. 313-334

.Macmahon, A. *Delegation and Autonomy*. London: Asia Publishing House, 1961

.March, J. and J. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989

.Middlemas, K. *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union, 1973-1995*. London: Fontana, 1995

Milward, H. and K. Provan. «The Hollow State: Private Provision of Public Services,» in: H. Ingram and S. Smith (eds.), .*Public Policy for Democracy* (Washington, DC: Brookings Institute, 1993), pp. 222-237

and ________. «Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting.» *Public Management Review*. vol. 5, ________ .no. 1 (2003), pp. 1-18

.Mintzberg, H. *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. London: Prentice-Hall, 1979

OECD. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies* Preliminary draft. Paris: OECD,
.2001

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.
.Reading, MA: Adison Wesley, 1992

.Perrow, C. *Complex Organizations: A Critical Essay*. 3^{rd} ed. New York: Random House, 1986

Peterson, M. «The Fate of 'Big Government' in the United States: Not Over, but Undermined?.» *Governance*. vol. 13, no. 2
.(2000), pp. 251-264

Peterson, P. «Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics.» *American Political Science Review*. vol. 94, no.
.2 (2000), pp. 251-267

.B. Rabe and K. Wong. *When Federalism Works*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1986 ,__________

Pollitt, C. *Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960-83*. London: Allen and Unwin,
.1984

Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform.» *Public*» .________
.*Management Review*. vol. 4, no. 1 (2002), pp. 471-492

.*The Essential Public Manager*. Buckingham: Open University Press, 2003 .________

J. Birchall and K. Putman. *Decentralizing Public Service Management: The British Experience*. Basingstoke: ,________
.Macmillan, 1998

and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2^{nd} ed. Oxford: Oxford University Press, ________
.2004

.and C. Talbot (eds.). *Unbundled Government*. London: Taylor and Francis, 2004 ________

et al. *Agencies: How Governments Get Things Done through Semi-Autonomous Organizations*. Basingstoke: ________
.Palgrave/Macmillan, 2004

Powell, W. and P. DiMaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago
.Press, 1991

.Riker, W. *The Development of American Federalism*. Boston and Dordrecht: Kluwer, 1987

.Rosenau, P. (ed.). *Public-Private Policy Partnerships*. Westwood, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2000

.Scott, W. R. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 2^{nd} ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987

.Smith, B. *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen and Unwin, 1985

.and J. Stanyer. *Administering Britain*. London: Martin Robertson, 1976 ________

Smith, J. T. *Local Self-Government and Centralization: The Characteristics of Each and its Practical Tendencies*. London:
.[n.pb.], 1851

.Talbot, C. «Executive Agencies: Have they Improved Management in Government?.» *Public Money and Management* (2004)

Vos, E. «Agencies and the European Union,» in: L. Verhey and T. Zwart (eds.), *Agencies in European and Comparative Law*
.(Antwerp: Intersentia Publishing, 2003), pp. 113-147

.Wilson, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and why they Do It*. New York: Basic Books, 1989

Wollmann, H. «Germany's Trajectory of Public Sector Modernization: Continuities and Discontinuities.» *Policy and Politics*.
.vol. 29, no. 2 (2001), pp. 151-169

Yamamoto, K. «Agencification in Japan: Renaming, or Revolution?,» in: C. Pollitt and C. Talbot (eds.), *Unbundled*
.*Government* (London: Taylor and Francis, 2004), chap. 11

(1439) A. Guyomarch, «'Public Service', 'Public Management' and the Modernization of French Public Administration,» Public Administration, vol. 77, no. 1 (1999), pp. 171-193; A. Cole, «Decentralisation in France: Back to Grass Roots or Steering at a Distance?,» Paper Presented to the UK Political Studies Association Conference, University of Leicester, 15-17 April 2003.

(1440) H. Wollmann, «Germany's Trajectory of Public Sector Modernization: Continuities and Discontinuities,» Policy and Politics, vol. 29, no. 2 (2001), pp. 151-169.

(1441) C. Pollitt, J. Birchall and K. Putman, Decentralizing Public Service Management: The British Experience (Basingstoke: Macmillan, 1998).

(1442) W. Kickert, Public Management Reform in the Netherlands: Social Reconstruction of Reform Ideas and Underlying Frames of Reference (Delft: Eburon, 2000), p. 30; J. Christensen, «The Dynamics of Centralization and Recentralization,» Public Administration, vol. 78, no. 2 (2000), pp. 389-408.

(1443) ينظر:

D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Adison Wesley, 1992), chap. 9.

(1444) ينظر:

K. Yamamoto, «Agencification in Japan: Renaming, or Revolution?,» in: C. Pollitt and C. Talbot (eds.), Unbundled Government (London: Taylor and Francis, 2004), chap. 11.

(1445) T. Horvath (ed.), Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments Central and Eastern Europe (Budapest: Open Society Institute, 2000).

(1446) في إيطاليا، ينظر:

L. Carbone et al., La riforma dell'Amministrazione dello Stato-Presidenza del Consiglio, ministeri, controlli, enti pubblici (Salerno and Napoli: Edizioni Giuridiche Simone, 2000).

(1447) في نيوزيلندا:

J. Boston et al., Public Management: The New Zealand Model (Auckland: Oxford University Press, 1996), pp. 81-82.

(1448) ينظر:

K. Middlemas, Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union, 1973-1995 (London: Fontana, 1995); E. Vos, «Agencies and the European Union,» in: L. Verhey and T. Zwart (eds.), Agencies in European and Comparative Law (Antwerp: Intersentia Publishing, 2003), pp. 113-147.

(1449) C. Hood, «A Public Management for All Seasons,» Public Administration, vol. 69, no. 1 (1991), pp. 3-19; C. Pollitt, The Essential Public Manager (Buckingham: Open University Press, 2003), chap. 2.

(1450) J. T. Smith, Local Self-Government and Centralization: The Characteristics of Each and its Practical Tendencies (London: [n.pb.], 1851); A. Dunsire, Administration: The Word and the Science (London: Martin Robertson, 1973), pp. 69-70.

(1451) لمزيد من المعلومات ينظر الفصل 29 من هذا الكتاب.

(1452) A. Macmahon, Delegation and Autonomy (London: Asia Publishing House, 1961), p. 15.

(1453) H. Mintzberg, The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research (London: Prentice-Hall, 1979), p. 181.

(1454) يقارن:

Pollitt, Birchall and Putman, Decentralizing Public Service Management.

(1455) على سبيل المثال:

B. Smith and J. Stanyer, Administering Britain (London: Martin Robertson, 1976); B. Smith, Decentralisation: The Territorial Dimension of the State (London: Allen and Unwin, 1985).

(1456) MacMahon, Delegation, p. 17.

(1457) Pollitt and Talbot (eds.), Unbundled Government.

(1458) L. Gulick, «Notes on the Theory of Organization,» in: L. Gulick and L. Urwick (eds.), Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937).

(1459) على سبيل المثال:

J.-E. Lane, New Public Management (London: Routledge, 2000); Osborne and Gaebler, Reinventing Government.

(1460) OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies (Preliminary Draft) (Paris: OECD, 2001), p. 7.

(1461) Mintzberg, The Structuring of Organizations, p. 186.

(1462) ينظر:

W. Kickert, E.-H. Klijn and J. Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector (London: Sage, 1997); P.

Rosenau (ed.), Public-Private Policy Partnerships (Westwood, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2000).

(1463) I. Bache, «Different Seeds in the Same Plot? Competing Models of Capitalism and the Incomplete Contracts of Partnership Design,» Public Administration, vol. 79, no. 2 (2001), pp. 337-359; V. Lowndes and C. Skelcher, «The Dynamics of Multi-Organizational Partnership: An Analysis of Changing Modes of Governance,» Public Administration, vol. 76, no. 2 (1998), pp. 313-334.

(1464) C. Hood and M. Jackson, Administrative Argument (Aldershot: Dartmouth, 1991), pp. 34-35.

(1465) ينظر:

G. Boyne et al., Evaluating Public Management Reforms (Buckingham: Open University Press, 2003).

(1466) European Commission, White Paper on European Governance (COM, 2001), p. 24.

(1467) ينظر:

C. Pollitt, Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960-83 (London: Allen and Unwin, 1984), pp. 89-106.

(1468) Cole, «Decentralisation in France,» p. 2.

(1469) C. Hood, The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management (Oxford: Oxford University Press, 1998).

(1470) P. Laegried et al., «The Structural Autonomy of the Norwegian State, 1947-2003,» Paper Presented at the Seminar on the Study of Public Sector Organizations, Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven, May 2-3, 2003, p. 8.

(1471) D. Kettl, The Regulation of American Federalism (Baton Rouge; London: Louisiana State University Press, 1983), p. 169.

(1472) Pollitt, Birchall and Putman, Decentralizing Public Service Management.

(1473) Wollmann, «Germany's Trajectory of Public Sector Modernization».

(1474) P. Pierson, «Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics,» American Political Science Review, vol. 94, no. 2 (2000), pp. 251-267.

(1475) C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004).

(1476) L. Donaldson, The Contingency Theory of Organizations (Thousand Oaks, CA: Sage, 2001).

(1477) Ibid., chaps. 5, 7.
(1478) Mintzberg, The Structuring of Organizations, p. 181.
(1479) Ibid., pp. 208-213.
(1480) Ibid., p. 211.
(1481) D. Doty, W. Click and G. Huber, «Fit, Equifinality and Organizational Effectiveness: A Test of Two Configurational Theories,» Academy of Management Journal, vol. 36 (1993), pp. 1196-1250; Donaldson, The Contingency Theory, pp. 141-152.
(1482) Mintzberg, The Structuring of Organizations, p. 188.
(1483) Ibid., p. 198.
(1484) ينظر:
Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks.
(1485) N. Brunsson and B. Jacobsson, A World of Standards (Oxford: Oxford University Press, 2002).
(1486) C. Perrow, Complex Organizations: A Critical Essay, 3rd ed. (New York: Random House, 1986); W. R. Scott, Organizations: Rational, Natural and Open Systems, 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987).
(1487) Perrow, Complex Organizations, p. 5.
(1488) Scott, Organizations, pp. 151-153.
(1489) M. Castells, The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society, and Culture (Oxford: Blackwell, 1997), vol. 2.
(1490) J.-E. Klijn, «Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, Process Management or a Combination of the Two?,» Public Management Review, vol. 4, no. 2 (2002), p. 151; H. Milward and K. Provan, «The Hollow State: Private Provision of Public Services,» in: H. Ingram and S. Smith (eds.), Public Policy for Democracy (Washington, DC: Brookings Institute, 1993), pp. 222-237.
(1491) مثل:
Kickert, Klijn and Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks; J. Kooiman, Modern Governance: New Government-Society Interactions (London: Sage, 1993).
(1492) على سبيل المثال:
Christensen, «The Dynamics of Centralization»; Lowndes and Skelcher, «The Dynamics of Multi-Organizational Partnership».»
(1493) H. Milward and K. Provan: «The Hollow State»; «Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting,» Public Management Review, vol. 5, no. 1 (2003), pp. 1-18.

(1494) C. Heinrich and L. Lynn Jr., «Governance and Performance: The Influence of Program Structure and Management on Job Training Partnership Act (JTPA) Program Outcomes,» in: Governance and Performance: New Perspectives (Washington, DC: Georgetown University Press, 2000), pp. 68-108.

(1495) Pollitt, Birchall and Putman, Decentralizing Public Service Management.

(1496) Boyne et al., Evaluating Public Management.

(1497) Ibid., p. 156.

(1498) C. Talbot, «Executive Agencies: Have they Improved Management in Government?,» Public Money and Management (2004).

(1499) O. James, The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives (Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2003).

(1500) Laegried et al., «The Structural Autonomy».

(1501) Ibid., p. 27.

(1502) Ibid., p. 28.

(1503) Ibid., p. 31.

(1504) D. Kettl, «The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government,» Public Administration Review, vol. 60, no. 6 (2000), pp. 488-497.

(1505) ينظر أيضًا:

M. Peterson, «The Fate of ‘Big Government’ in the United States: Not Over, but Undermined?,» Governance, vol. 13, no. 2 (2000), pp. 251-264.

(1506) Kettl, «The Transformation,» p. 494.

(1507) P. Frissen, «Public Administration in Cyberspace: A Postmodern Perspective,» in: I. Snellen and W. van de Donk (eds.), Public Administration in an Information Age: A Handbook (Amsterdam: IOS Press, 1998), p. 35.

(1508) M. Bovens and S. Zouridis, «From Street-Level to System-Level Bureaucracies How Information and Communication Technologies are Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control,» Public Administration Review, vol. 62, no. 2 (2002), pp. 174-184.

(1509) Ibid., p. 177.

(1510) J. March and J. Olsen, Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics (New York: Free Press, 1989).

(1511) W. Powell and P. DiMaggio (eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

(1512) N. Brunsson, The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations (Chichester: Wiley, 1989); N. Brunsson and J. Olsen, The Reforming Organization (London and New York: Routledge, 1993).

(1513) C. Hood et al., Regulation inside Government: Waste Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters (Oxford: Oxford University Press, 1999).

(1514) Kettl, The Regulation, p. 171.

(1515) على سبيل المثال:

J. Halligan and J. Power, Political Management in the 1990s (Melbourne: Oxford University Press, 1992); A. Howitt, Managing Federalism: Studies in Intergovernmental Relations (Washington, DC: CQ Press, 1984); P. Peterson, B. Rabe and K. Wong, When Federalism Works (Washington, DC: The Brookings Institution, 1986); W. Riker, The Development of American Federalism (Boston and Dordrecht: Kluwer, 1987).

(1516) S. H. Beer, «The Modernization of American Federalism,» Publius, vol. 3, no. 2 (1973), pp. 53-95; Kettl, The Regulation.

(1517) ينظر:

Halligan and Power, Political Management.

(1518) Peterson, Rabe and Wong, When Federalism, p. 218.

(1519) Ibid., p. 219; Kettl, The Regulation, pp. 172-173.

(1520) Peterson, Rabe and Wong, When Federalism, p. 232.

(1521) J. Q. Wilson, Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It (New York: Basic Books, 1989); C. Pollitt et al., Agencies: How Governments Get Things Done through Semi-Autonomous Organizations (Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2004).

الفصل السابع عشر: الحكومة الإلكترونية تحد للإدارة العامة [(1522)] ...... إغنيس سنيلن

أولًا: مقدمة

هناك جانب معلوماتي وآخر تواصلي لكل نشاط من نشاط الإدارة الحكومية. لذلك، فمن المتوقع أن مأسسة تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الإدارة الحكومية ستؤثر تأثيرًا جذريًا في طريقة أداء الإدارة الحكومية [(1523)]. ومع أننا نلتزم بهذا الافتراض بشكل عام، فإنه مثير للجدل [(1524)].

تشير الدراسات الإمبيريقية السابقة التي أجريت في الولايات المتحدة الأميركية عن مأسسة الحاسوب في الإدارة العامة إلى الأهمية النسبية للعوامل الداخلية والخارجية للمأسسة. خلص بيري ورفاقه [(1525)] إلى القول، وفقًا لنتائج بحوثهما إن «مأسسة الاختراعات الحاسوبية دالة للعوامل البيئية والداخلية». وقد دهش الباحثون لعدم وضوح ما إذا كان دعم الإدارة العليا ضروريًا أو مساعدًا في المأسسة. ويبدو أن دوره غير واضح في هذا المجال.

في الأصل، كان الاعتماد على المعلومات [(1526)] هو المفهوم الذي بدأت فيه مجموعة العمليات من طريق الحوسبة أو انتشار تكنولوجيا الاتصال والمعلومات [(1527)]. وفي الآونة الأخيرة، أصبحت الحكومة الإلكترونية الشعار والرؤية الموجهة «للاستخدام المكثف لتطبيقات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في عملية تحقيق وظائف السياسة والإدارة العامة» [(1528)]. أما في القطاع الخاص، فقد كانت «التجارة الإلكترونية» الكلمة الجذابة التي سبقت «الحكومة الإلكترونية». تتضمن الحكومة الإلكترونية عمليات خارج وبين الأجهزة السياسية والبيروقراطيات العامة مع وجود الشركات والمواطنين والمجتمع المدني في مستويات الحكومة المختلفة: المحلية والإقليمية والوطنية والعالمية. تنتشر أشكال الحكومة الإلكترونية في الفروع التنفيذية للحكومات، وإلى حد أقل، في الأجهزة القضائية والتشريعية. وتتضمن مجالات استخدامها في الفروع التنفيذية، ما يأتي:

- **تقنيات قواعد البيانات** مثل مستودع للبيانات أو للملفات المشتركة؛
- **تتبع التقنيات** مثل إدارة سير العمل وعمليات المراقبة؛
- **تقنيات سطح المكتب** مثل معالجات النصوص والمساعدات الشخصية الرقمية والبريد الإلكتروني وغيره من خدمات الإنترنت؛

- **تقنيات دعم القرارات** مثل كشوفات الحساب والبرامج الحاسوبية الموجهة لغرض معين والأنظمة الخبيرة (برمجيات مختصة)؛
- **تقنيات الشبكات** مثل المواقع الإلكترونية والصفحات الرئيسة ومراكز الاتصالات والبريد الإلكتروني.

تستطيع المؤسسات العامة تحسين قدراتها في إدارة المعرفة والمعلومات باستخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات: جدولة ومراقبة القرارات والنشاط، وتغيير وصوغ ذلك النشاط والقرارات صوغًا رسميًا لتصبح مألوفة، ومراقبة وتغيير نتائج المؤسسة، وتكثيف أنماط الاتصال مع أنواع المستفيدين جميعهم [(1529)].

لذلك يشكل كثير من التطورات في تكنولوجيا الاتصال والمعلومات جوهر التحولات بوصفه تحولًا في الإدارة العامة. وتؤدي هذه التطورات في الإدارة العامة إلى أنواع مختلفة من الحدود وشبكات الصلاحية الممتدة. ولكي تصبح استراتيجية الحكومة الإلكترونية فعالة ينبغي لها أن تأخذ تلك التحولات في الاعتبار. إن المحافظة على توازن هذه التغيرات من أكبر التحديات التي تواجه الإدارة العامة من النواحي الفنية والتنظيمية والمؤسساتية. وسنوضح هذه المشكلات في المباحث الأخيرة من هذا البحث.

عندما ننظر إلى انتشار تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الإدارة العامة نلحظ أن تطبيقات هذه التكنولوجيا قامت بدور في تحسين الفاعلية الداخلية والكفاءة والاقتصاد للوظائف التنفيذية للإدارة العامة، وبخاصة في ميدان تنفيذ السياسات، ولم يتم التركيز على تحسين نوعية الخدمات العامة للمواطنين بما هم مستهلكون وعملاء ومواطنون، وللشركات والمنظمات الاجتماعية وغيرها من فروع الخدمة العامة إلا في الآونة الأخيرة [(1530)]. وتخطط حكومات كثيرة لتنفيذ جزء كبير من أعمالها ومشروعاتها في خلال السنوات القليلة المقبلة من طريق الإنترنت [(1531)].

هناك خدمات متواضعة أخرى تتمثل في تطبيقات المواقع الإلكترونية والصفحات الرئيسة التي تسعى لدعم مشاركة المواطنين في صناعة السياسة الديمقراطية. وتشتمل هذه التطبيقات أدوات مثل الاقتراع الفوري وصناعة السياسة التفاعلية، والصناعة المشتركة للسياسات، وغيرها. لكن أهمية تكنولوجيا الاتصال والمعلومات للأغراض الديمقراطية ليست واضحة بعد [(1532)].

سنوضح في ما يأتي هذه الادعاءات ومدلولاتها بصفتها من التحديات التي تواجهها الإدارة. لقد كتب هذا البحث من منظور إداري: فن أو علم توجيه وإجراء وتنفيذ عمل الآخرين لتحقيق أهداف محددة [(1533)]، وتوزيع الموارد البشرية والمادية، وتحديد الأنظمة والعمليات، وتوسيع حدود العلاقات مع البيئة. وينبغي أن تترك المناقشات الأكاديمية جانبًا سواء وصف انتشار تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في فروع الإدارة العامة بأنه حداثوي أو

حداثوي جدًا أو ما بعد حداثوي [1534]. إن التصنيفات التي تحدد أيُّ الدول متقدمة وأيها متأخرة [1535] تصنيفات مثيرة لكن مناقشتها غير ملائمة في هذا البحث. وهناك روايات كثيرة تروي إخفاق مشروعات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات [1536]. وسننظر إلى المشروعات المخفقة في هذا البحث على أنها إشارات تحذيرية مهمة للإدارة. وبخلاف ذلك يمكن اعتبارها «حوادث عادية» [1537] في عملية التعلم.

سنعرض في ما يأتي التغيرات في اهتمام الإدارة في المراحل المبكرة من استخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الإدارة العامة. وثانيًا، سنناقش بعض الاتجاهات النظرية في التحول إلى المعلوماتية. ثالثًا، سنركز على اهتمام المديرين العامين بالفاعلية والكفاءة والاقتصاد بوصفها هدفًا رئيسًا لاستخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في تنفيذ السياسات. رابعًا، سنعلق على التركيز المتنامي على تقديم الخدمة في تكنولوجيا الاتصال والمعلومات. خامسًا، سنناقش الاحتمالات الديمقراطية لتطبيقات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات. وأخيرًا، سنوضح التحديات الاستراتيجية الرئيسة التي تواجه الحكومة الإلكترونية في الإدارة العامة من حيث العقبات الفنية والتنظيمية والمؤسساتية التي ينبغي التغلب عليها.

سيكون هذا البحث منصفًا للسيادة التاريخية للاعتبارات المالية في أثناء تطور تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الإدارة العامة. «لقد ارتبطت المنظورات التحليلية السائدة في ميدان أنظمة المعلومات تقليديًا بعالم العرض للتطور التقني يصاحبه تفسير اقتصادي منطقي للسلوك الإداري» [1538]. لم يظهر التحسن في تقديم الخدمة والتوجه الديمقراطي للحكومة الإلكترونية إلا مؤخرًا [1539]. إن العقبات التي ينبغي التغلب عليها، والتي سنوضحها في المبحث الأخير من هذا البحث، تفسر سبب إخفاق كثير من مشروعات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات.

ثانيًا: المراحل الأولية للحكومة الإلكترونية

بدأت الحواسيب بعيد الحرب العالمية الثانية تستخدم في الإدارة العامة ومراكز البحوث الوطنية والشركات العالمية الكبيرة [1540]. وفي تلك المرحلة اقتصر استخدام الحواسيب على التطبيقات الكبيرة في المجال المالي مثل حساب الرواتب وحسابات البحوث المعقدة. وكانت أجهزة الحاسوب المستخدمة آنذاك في الحكومة المركزية مكلفة وغير فعالة وتتطلب حيزًا كبيرًا. وكانت التوقعات أن الدول الكبرى تحتاج إلى بضعة أجهزة حاسوب فحسب. وفي أوائل الخمسينيات من القرن العشرين قدرت شركة آي بي أم (IBM) أن العالم كله لا يحتاج إلا إلى عشرات من الحواسيب. وفي المراحل الأولى، كان استخدام الوسائل الإلكترونية وتكاليف استعمالها أهم الأشياء التي كانت تقلق الإدارة. فقد استخدمت الحواسيب في الإدارة العامة في ما

يمكن أن تسميه بالتسجيل المساند للعمليات المالية [(1541)]، حيث كانت العمليات المالية تسجل في قواعد خاصة للبيانات. وكانت تُرتكب أخطاء كثيرة في عملية إدخال المعلومات يدويًا لكن بعد تخزين البيانات كان من السهل استرجاعها واستعمالها في عمليات عادية. وقد أنشأت مراكز خاصة للحسابات للحكومة المركزية والحكومات الإقليمية المتعاونة.

في المرحلة اللاحقة، التي بدأت في بداية الستينيات من القرن العشرين تحول تركيز السياسة الإدارية إلى الحواسيب الكبيرة وإلى المشكلات الفنية المتعلقة بها وتكاليف استخدامها وتطبيقاتها. وفي ما بعد ازداد الاستخدام ليصل إلى الحواسيب الصغيرة. لذلك اشتهر المهندسون الإلكترونيون والمحاسبون الإداريون. ويمكن وصف العقد اللاحق بوصفه فترة ازدهرت فيها التطبيقات الحاسوبية بسرعة. وقام مبرمجو الحاسوب ومطورو الأنظمة بدور أساسي. وكانت أجهزة منتشرة في مجالات الإدارة العامة المختلفة التي كان يتركز اهتمامها على تكلفة أجهزة الحاسوب وبرمجياتها وعلى ندرة المبرمجين أيضًا. وكان من الضروري تعديل رواتب المبرمجين لتساير أوضاع السوق. وفي الثمانينيات من القرن العشرين، انخفضت أسعار أجهزة الحاسوب انخفاضاً جذريًا. كما تم عرض الجيل الأول من أجهزة الحاسوب الشخصية (الصغيرة). وبذلك تحولت عملية أتمتة النشاط اليومي إلى الاعتماد على معلوماتية كما ذكرنا في مقدمة هذا البحث: جمع بين إدارة المعلومات وإعادة تنظيم الإدارة وصناعة السياسة. ودخلت البرمجيات المعيارية إلى السوق، واخترعت مراكز خاصة للحوسبة تعتمد على سلاسل من الاستقلال الذاتي، ما جعل التعاون وتوحيد النشاط من أجلٍ الفاعلية والكفاءة والإفادة من الخدمات المتكاملة أمرًا يكاد يكون مستحيلًا. وحتى في الدوائر، كانت تطبيقات الحاسوب غير ممكنة أحيانًا. ونتيجة لذلك، تحول تركيز الإدارة نحو المنحى المتكامل في عمليات الحوسبة المتوافرة. وقد تعزز هذا التكامل التعاون المتنامي والعلاقات المتبادلة بين قطاعات السياسة المختلفة (كما في الضمان الاجتماعي) والتفاعلات اللاحقة بين السياسات (كما في ميدان العدالة الجنائية).

أصبح هذا الموقف حاجة مُلحة في التسعينيات من القرن العشرين حيث ظهرت أهمية الشبكات وتطبيقاتها. وبدأت الدوائر وقطاعات الإدارة العامة باستخدام الشبكات الداخلية الخاصة والآمنة. وأدى اختراع الشبكات الخارجية التي تسمح لبعض المخول لهم من خارج المؤسسة دخولها إلى عدم وضوح في الحدود وإلى إقحام المؤسسات العامة والخاصة في مهمات عامة مشتركة. وفي هذه الفترة، بدأ استخدام المواقع الإلكترونية والصفحات الرئيسة للحصول على معلومات ومن أجل التواصل والعمليات المالية مع الجمهور العام. كما أن استحداث البريد الإلكتروني جعل الإدارة العامة منفتحة بطرائق جديدة غير رسمية. ومن أحدث التطورات في الشبكات استحداث ما

يدعى «خدمات المواقع» [1542] التي سهلت التعاون الإلكتروني بين المؤسسات المختلفة والتطبيقات المتنوعة للحاسوب والأنظمة التقنية المختلفة.
ما زالت التحديات التقنية والمؤسساتية والتنظيمية التي تواجهها الإدارة نتيجة تطور الشبكات هائلة. وأصبحت قواعد البيانات مترابطة والمسؤوليات موزعة، والحدود بين المؤسسات غير واضحة وغير محددة وتغيرت الصلاحيات التي تمتعت بها المؤسسات. وظهرت تقسيمات جديدة في السلطات في ما يتعلق بمبادئ «الرقابة والتوازن» [1543]. وسنقدم بعض الأمثلة التوضيحية في نهاية هذا البحث.

ثالثًا: بعض نظريات المعلوماتية

تركز نظريات الإدارة العامة في موضوع المعلوماتية على ثلاثة موضوعات:
1. مزايا الحتمية التقنية وعيوبها.
2. التطبيقات المؤسساتية لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات.
3. المدلولات السياسية لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات.

أما بالنسبة إلى الحتمية التقنية فهناك ثلاثة مواقف: حتمي وإرادي وحتمي إرادي. ووفقًا للمنظور الحتمي، فإن خصائص تكنولوجيا الاتصال والمعلومات تنتج من التطورات التقنية الذاتية التي تتميز بمنطق داخلي يحدد ما يستطيع أن يطمح إليه المرء وما ينبغي أن يتطلع إليه وما سيطمح إليه [1544]. وفي المنظور الإرادي، فإن «أجهزة الحاسوب نفسها لا تمتلك إلا قوة سببية ضئيلة» [1545]. إن طريقة تشكيل المعلوماتية قد تخدم سلطة شخص/الأشخاص الذي يقررون استخدامها ونشرها [1546]. ووفقًا للمنظور الحتمي الإرادي، فإن نتائج المعلوماتية تكون نتاجًا للتفاعلات بين الإداريين ونياتهم من جهة والأوضاع التقنية والاجتماعية من جهة أخرى [1547].
إذا أخذنا التطبيقات والاحتمالات التنظيمية لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الاعتبار سنجد أن وجهات نظر هامر وتشامبي [1548] ودافنبورت [1549] ومالون ورفاقه [1550] وهيرست ونورتون [1551] هي الأبرز. لقد دعا هامر وتشامبي في بيان لهما، بشأن إحداث ثورة في التجارة والأعمال، إلى إعادة هيكلة المؤسسات التجارية هيكلة تامة بمساعدة التكنولوجيا الجديدة في الاتصال والمعلومات. ومن المتوقع أن تؤدي إعادة الهيكلة هذه إلى توفير هائل في التكاليف وتحسين في نوعية الخدمات المقدمة.
حاول مالون ورفاقه «اختراع» مؤسسات القرن الحادي والعشرين. فهم يتوقعون حدوث لامركزية جذرية في الاقتصاد الإلكتروني. وستعمل الإدارة العامة على تقليد هذه التطورات التنظيمية في القطاع الخاص [1552].
كما أن هيكلية الحكومة المركزية قد تأثرت أيضًا [1553]. قدم المكتب البرلماني للعلوم والتكنولوجيا في بريطانيا تحليلًا أشار إلى تغيرات مثيرة على المستوى المركزي للحكومة يمكن ملاحظتها في حكومات أخرى أيضًا [1554]. ويشير هذا

التحليل إلى أنه عندما يكتمل تأسيس الحكومة الإلكترونية يعاد تشكيل الفروع التنفيذية للإدارة العامة ورئاسة الوزراء والوزارات المختلفة أيضًا.
إذا أخذنا المدلولات السياسية لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الاعتبار سنجد أنها تتعلق بمستوى سير العمل وإدارته الإجرائية [(1555)]. ومن وظائف تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في سير العمل: التنسيق الفني وتزامن العمليات وتخزين المعلومات المستخدمة في هذه العمليات واسترجاعها والدعم الآلي للتعامل مع الحالات وتوليد المعلومات الثانوية (مثل الإدارية) والتراكمية (مثل الإحصائية) [(1556)].

رابعًا: الأدوار الثلاثة لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الحكومة الإلكترونية

1- دعم اقتصاد التنفيذ

كما ذكرنا آنفًا، فإن الإدارة العامة تستفيد من تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الوظائف التنفيذية للإدارة وتطبيق القوانين: ميدان عمل منفذي القوانين.
كانت عملية حساب الرواتب والنفقات والإعانات والاستحقاقات المالية الأخرى تتم في البداية من طريق الحاسوب. وفي ما بعد، أدخلت أنظمة المعلومات الإرشادية والأنظمة المتخصصة إلى جهاز تنفيذ الأنظمة والقوانين. فبينما تتعامل أنظمة المعلومات الإرشادية مع عملية اتخاذ القرارات على نطاق محدود، فإن الأنظمة الخبيرة المتخصصة تقدم النصيحة للخبراء على نطاق أوسع في عملية صنع القرار، كما أنها تقدم تفسيرات لذلك. وكانت الخطوة المنطقية الثانية في تطوير أنظمة دعم القرارات هي بناء أنظمة معالجة الحالات. وهذه الأنظمة تحل محل القائمين على تنفيذ القواعد والقوانين. إن الموظف المسؤول عن تنفيذ القوانين يفقد مركزيته عندما يتم إدخال البيانات إلكترونيًا من طريق المواطنين أو الشركات أو بتصوير الوثائق واسترجاعها [(1557)]. ولكن دول الرفاه الحديثة لن تستطيع دعم المواطنين وتقديم المخصصات المستحقة لهم من دون استخدام أنظمة آلية لمعالجة الحالات. إن عملية اتخاذ القرار الإداري الآلية تزداد تدريجًا في الإدارة العامة (مثل: هناك أنظمة المخالفات الآلية التي تعتمد على كاميرات لالتقاط سرعة السيارات، ثم تبحث هذا الأنظمة عن عناوين المخالفين في السجل السكاني وتجمع الغرامات بموجب بطاقات مطبوعة سلفًا) [(1558)].
إضافة إلى زيادة الكفاءة والفاعلية (النتيجة المباشرة لاستخدام الآلات الإلكترونية بدلًا من العنصر البشري) في الإدارة، فإن الإدارة تستطيع أيضًا تنفيذ نشاط إداري رقابي دقيق للقوى العاملة عبر استخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات. وتشتمل هذه التطبيقات: أنظمة إدارة سير العمل، وأدوات التحقق في نظم الواجهات الأمامية، وأنظمة تبرير القرارات الإدارية.

أنظمة إدارة سير العمل: تعمل هذه الأنظمة على تنسيق متطلبات عملية الواجبات الإدارية وحمايتها وتحقيق الانسجام بينها. كما أنها تدعم التوزيع المنسق للمعلومات والتوثيق وتوزيع العمل. هناك محرك يستخدم في إدارة سير العمل لضمان تنفيذ النشاط وسيره في القنوات الإدارية المحددة لها. وتعمل هذه الأنظمة أيضًا على حماية إدخال البيانات الصحيحة (إذ من الممكن أن تسترجع الحالة من مستودع المعلومات خارج المؤسسة)، وضمان اتباع التسلسل الصحيح في هذا النشاط، والتأكد من الالتزام بالمواعيد المحددة، وتحديد القنوات الصحيحة للتعاون بين الدوائر والوزارات. وبهذه الطريقة، تتخلص الإدارة من كثير من أعبائها ويتسع نطاق سيطرتها مما يؤدي إلى التوفير بشكل عام.

أدوات التحقق في الواجهات الأمامية: تساعد هذه الأدوات الموظفين الذين يتعاملون مع الجمهور مباشرة في التأكد من المعلومات التي يقدمها العملاء، وبالتالي تمكنهم من مكافحة التزوير. وما يسهل عملية التحقق هذه شبكة العلاقات بين السجلات وقواعد البيانات المختلفة المتوافرة لدى السلطات المتعددة داخل القطاع الذي يتبع له مكتب الموظف وخارجه. ويمكن الاطلاع على أمثلة كهذه في كثير من البلدان مثل أستراليا وبلجيكا وهولندا والمملكة المتحدة.

أنظمة تبرير القرارات الإدارية: إن إدخال هذه التقنية يسهل عملية تبرير القرارات الإدارية التي يتخذها موظفو الخط الأول في المؤسسة ويجعلها أكثر انضباطًا. وهذه الأنظمة تمثل حوافز مجهزة سلفًا لتبرير القرارات الإدارية للمواطنين. وهي تستخدم أيضًا في القضاء عبر تقديم الشكاوى وإجراءات الاستئناف. إن توفير هذه التبريرات وإلزام موظفي الخط الأول باستخدامها يجعل الإدارة و«الهيكل التقني» للإدارة العامة [(1559)] مسيطرًا على عملية اتخاذ القرار لدى الموظفين في هذه المؤسسات. وبهذه الطريقة، تصبح هذه الأنظمة أدوات قوية للإدارة لتسريع سير العلم وتقنين عملية اتخاذ القرار لدى موظفي الخط الأمامي. وعلاوة على ذلك، فإن إدارة المعرفة بهذه الطريقة تقلل الحاجة إلى تعيين موظفين ذوي كفاءة عالية. ويحدث التوفير بتقليل أهمية وظيفة العاملين في الخط الأمامي من دون التأثير على المحتوى المهني لقراراتهم.

إن الجمع بين أنظمة إدارة سير العمل وشبكات البنية التحتية للمعلومات وأنظمة تبرير القرارات الإدارية قد يكون أكثر تعقيدًا في بعض أجزاء الإدارة العامة (مثل قسم المشتريات) مما هو عليه الحال في أجزاء أخرى. ويعتمد تطور هذه الأنظمة على حجم النشاط المعني وإمكان تنظيمه وضبطه. وهي تمثل اتجاهات سائدة في الحكومة الإلكترونية على المستوى الإجرائي في الإدارة العامة.

2- دعم تقديم الخدمات العامة

كما ذكرنا آنفا، كانت الاعتبارات المالية والاقتصادية مهمة جدًا في المراحل الأولى من تطور الحكومة الإلكترونية. لكن القطاع الخاص (كالبنوك وشركات التأمين) ضرب مثلًا في تطبيق تكنولوجيا الاتصال والمعلومات لتحقيق التكامل في خدماته وتحسين كيفية تقديمها. وبفضل هذه الأمثلة التجارية، ارتفعت توقعات الناس لمستوى خدمات الإدارة العامة، فقد قامت تلك الأمثلة بدور رئيس في تصميم وسائل توفير خدمات الحكومة الإلكترونية. فإذا كان القطاع الخاص يستطيع تقديم خدماته 24 ساعة يوميًا طوال أيام السنة، فلماذا يعجز القطاع العام عن تقديم مثل هذه الخدمات؟ لقد ساعدت شبكة الإنترنت والمواقع الإلكترونية في تسريع تقديم الخدمات الإلكترونية في الإدارة العامة [(1560)].

مع أن تقديم الخدمات وتطبيقات الإنترنت يرتبط بعضها ببعض في معظم الأحيان، فإن الحكومة الإلكترونية، في ما يتعلق بتقديم الخدمات، هي أكثر من مجرد كونها مواقع إلكترونية وروابط أخرى للخدمات العامة. فتقديم الخدمة يتضمن أيضًا تحسين الفاعلية والكفاءة وتحقيق الاقتصاد في الحكومة الإلكترونية الذي يتمثل في المزيد من السرعة والشفافية وتقليل الأخطاء وزيادة المساواة. وسنركز في هذا المبحث على تطبيقات الإنترنت في تقديم الخدمة.

كانت المواقع الإلكترونية للسلطات العامة في بداية أمرها تُستخدم لتقديم المعلومات للمواطنين. لكن المبادرة جاءت من أولئك الذين كانوا يعتبرون استعمالات الإنترنت وتطبيقاته هواية لهم. وكانت المعلومات التي تقدم من طريق الإنترنت نسخة إلكترونية عن المنشورات الورقية التي يستطيع المواطنون العثور عليها في المحلات التجارية العامة. وباستثناء سهولة الوصول إلى المعلومات عبر الإنترنت، كانت قيمته ضئيلة. وما زالت هناك أجهزة حكومية مختلفة تمر في هذه المرحلة [(1561)]. كثيرًا ما نغفل الجهد الكبير الذي يبذل في تحديث المواقع الإلكترونية، فإذا كانت السياسة الرسمية لا تفضل الخدمات الإلكترونية على الخدمات العادية، ينبغي لها حينئذ بذل المزيد من الجهد لتحسين الخدمات العادية في تقديم الخدمة (وسائل الإعلام مثلًا). وبالتدريج، اكتسبت السلطات العامة المزيد من الخبرة في استعمال المواقع الإلكترونية وأصبحت ماهرة في استخدامها في الترتيبات التنظيمية المطلوبة من المواقع الإلكترونية لتؤدي وظيفتها العامة. ومع ذلك ما زال هناك عدد كبير من الأجهزة الإدارية تركز على مجرد وجود لها على الإنترنت من دون الاهتمام بقيمة محتوى المعلومات التي توفرها في هذه المواقع. وعلاوة على ذلك، فإن هذا المحتوى يرتكز عادة على تقدير حاجات المواطنين من داخل المؤسسة بدلًا من تلمس حاجات المواطنين كما يعبرون عنها بأنفسهم [(1562)]. وقد تقدم

هذه المؤسسات معلومات سطحية يفضل أن تقدمها أطراف تجارية. وهناك جهات أخرى يمكن أن تحافظ على استمرارية هذه المعلومات وواقعيتها ونزاهتها.

من التطورات في استخدامات المواقع الإلكترونية أنها أصبحت تسمح للمواطنين بالتعبير عن آرائهم في النشاط والخطط ومقترحات السلطات العامة وعن أوضاعهم المعيشية. وكلما زاد إمكان دخول الناس المواقع الإلكترونية تزداد كفاءة الاستفتاءات واستطلاعات الرأي الفورية. لكن الخطر في هذه الممارسات أنها توسع الهوة بين الذين يستطيعون استخدام هذه الوسائل الإلكترونية بكفاءة والذين لا يستطيعون ذلك [(1563)] لأن أصواتهم لن تسمع. وهناك خطر آخر محتمل يتمثل في أن السياسات قد فقدت ثباتها عندما يطلب إلى الناس التعبير عن آرائهم تجاه أمر ما (المزيد من الخدمات العامة) في يوم من الأيام، وعن آرائهم تجاه أمر آخر (خفض الضرائب مثلًا) في اليوم التالي.

هناك فقط عدد قليل من السلطات العامة تسمح بإجراء المعاملات المالية عبر الإنترنت. وفي هذا المجال، فإن الحكومة الإلكترونية لا ترقى إلى مستوى التجارة الإلكترونية، لأن السلطات العامة تتطلب معلومات شخصية حساسة في كثير من المعاملات. كما أن التأكد من هوية المواطن عبر الإنترنت يتطلب بنية تحتية مكلفة وبرمجية معينة. ومع ذلك، تسعى دول كثيرة (مثل المملكة المتحدة وفرنسا وفنلندا وسنغافورة) إلى إجراء كثير من المعاملات بين المواطنين والشركات والحكومة عبر الإنترنت في السنوات المقبلة. وفي بعض البلدان يتم الآن الإبلاغ عن الدخل واقتطاع ضريبة الدخل آليًا.

من القضايا الرئيسة التي تشكل خطرًا في إجراء المعاملات عبر الإنترنت المساواة القانونية بين من يعرف كيف يستخدم الأساليب الإلكترونية في إجراء المعاملات ومن لا يتقن تلك المهارات. فالذين يتقنون التعامل مع الإنترنت تقدم لهم الخدمات بسرعة، أما الذين لا يحسنون التعامل مع الإنترنت فإنهم يخضعون للإجراءات الروتينية. وهناك خطر آخر يتمثل في انتقال عبء الاختيار الإداري المسبق إلى عملاء الإدارة [(1564)]. وعلاوة على ذلك، من الممكن تسريع الإجراءات في واجهة الموقع الأمامية لكن ذلك غير ممكن في المكاتب العادية بسبب الروتين الإداري الذي يجعل العمل بطيئًا.

لكي تتحسن نوعية الخدمة، تعمل المؤسسات والسلطات على تنظيم المواقع وترتيبها باستمرار **وفقًا لحاجات العملاء**، حيث تتم الاستجابة لحاجات العملاء والإجابة عن بعض التساؤلات ذات العلاقة بعضها مع بعض. وبهذه الطريقة، لا يعتبر التقسيم الوظيفي للعمل في الإدارة منطلقًا لتقديم الخدمة، لكنه يتم وفقًا للأوضاع المعيشية للعملاء. تصنف «منتجات» الإدارة وفقًا «لحوادث حياتية» أو «محطات معيشية» كالانتقال إلى بيت جديد وحالات الوفاة أو تجديد

وإصلاح المنزل. تثير هذه الحوادث المعيشية كثيرًا من التساؤلات المتشابكة التي تتطلب اتصالات مختلفة بالإدارة في ما يتعلق بالإشعارات الإلزامية والتصاريح.

ولكي تستطيع الإدارات تلبية حاجات المواطنين والعملاء المتزايدة فقد تلجأ لاستخدام المواقع الإلكترونية التي توفر للناس معلومات عن مكاتب خدمة العملاء وتقديم الخدمات المتنوعة في القطاع الخاص. وتتطلب هذه الاستجابة لحاجات المواطنين إيجاد شبكات تواصل بين أقسام المنظمة أو المؤسسة. ولكن هذا الجهد الذي يُبذل في تحديث المواقع لا يحظى عادة بما يستحق من التقدير. كما أنه يثير تساؤلات في شأن ما إذا كان من واجبات الحكومة إيجاد مواقع بالتعاون مع القطاع الخاص. يتطلب تدخل الحكومة في هذه الأمور التزامًا بضمان المساواة في التعامل مع الشركات الخاصة. هل يعني ذلك أنه يجب على الحكومة أن تضع أماكن بيع الزهور كلها على موقعها وأن الحكومة تتحمل أي مسؤولية بشأن جودة وصدقية الشركات الخاصة المذكورة على موقعها؟

من الأساليب المتطورة تقديم الخدمة عبر الإنترنت، وهو ما يسمى بالخدمة الشاملة عبر شباك موحد يستطيع المواطنون من خلاله إجراء معاملاتهم كلها مع الحكومة. وقد ظهرت أفكار أولية في شأن هذا النوع من الخدمة قبل عقود عدة [(1565)]. وفي ما بعد ساعدت تقنيات الإنترنت في تسريع تلك الخدمة وبخاصة في خلال العقد الماضي. وكان التوجه السائد أنذاك هو تجنب إزعاج المواطن بتحويله من مكان إلى آخر ومن شخص إلى آخر، فضلًا عن مصالح منتجي تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، وهذا توجه طموح. فمن حيث المبدأ، إن واجهة أمامية واحدة (افتراضية) تُفعِّل عددًا كبيرًا من المكاتب التقليدية. وعلاوة على ذلك، لا بد من تحويل تلك المكاتب التقليدية إلى مكاتب متكاملة ومتطورة لتقديم الخدمات للمواطنين والشركات.

تقتصر الخدمة من شباك موحد على مصالح المواطنين والمشروعات مع الإدارة في قطاع واحد فقط كالضمان الاجتماعي مثلًا.

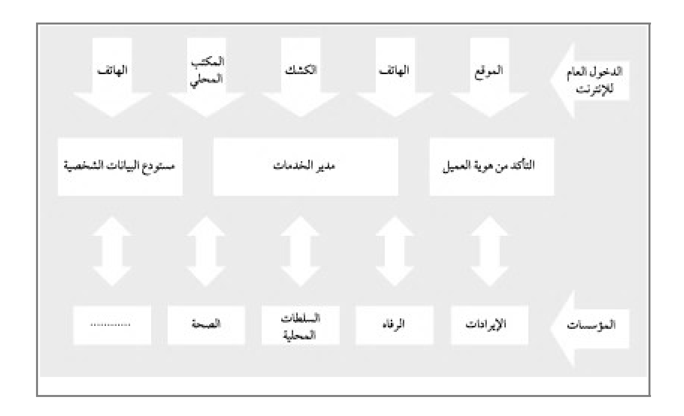
ولكن المشكلات المؤسساتية والتنظيمية التي أوجدتها هذه الخدمة لم تلق الاهتمام اللازم [(1566)]. ويبدو أن ربط أجزاء الحاسوب بعضها ببعض وإمكان تشغيل البرمجيات بين الواجهات الأمامية (front-offices) المنفردة والمكاتب التقليدية المتعددة (back-offices)، ذات أنظمة المعلومات المتنوعة وأساليب الاتصال المختلفة، كان أكثر صعوبة وتكلفة مما كان متوقعًا. ومن العوامل التي تؤثر في التكامل الضروري للأنظمة: التنافس بين المكاتب الإدارية وخوفها من فقدان استقلاليتها وسيطرتها على المعلومات الخاصة بها وعدم وجود توازن بين العائدات والتكاليف الناجمة عن المواءمة بين المكاتب الإدارية وغيرها.

في الوقت نفسه، استبدلت المشروعات التي تربط عددًا من الواجهات الأمامية والأماكن العامة للدخول على النظام بطريقة الخدمة الشاملة من شباك موحد. وتشتمل هذه المشروعات على المكتب التقليدي والموقع الإلكتروني والأكشاك والتلفون والهواتف النقالة. ولكي يتم توحيد الاتصالات بين هذه الواجهات الأمامية والمكاتب الإدارية أنشئت مكاتب وسيطة لتكون في منزلة وسيط أو بوابات إلكترونية. وتعمل هذه المكاتب الوسيطة على طلب المعلومات والمعاملات المالية من الواجهات الأمامية الافتراضية إلى المكاتب الإدارية. وقد يتشكل المكتب الوسيط بطريقة لا تنقل المعلومات بين الواجهات الأمامية والمكاتب الإدارية فحسب، بل تضيف معلومات من سجلاتها ومخزونها. ومن الأمثلة على المكاتب الوسيطة المشروع الإيرلندي الذي يظهر مخطط له في الشكل (17-1).

من الواضح أن الخدمة الشاملة من شباك موحد ليست مجرد خدمة إضافية، بل تتطلب إدارة متكاملة للوصول إلى الخدمة لا تقتصر وظيفتها على تقديم الخدمة الشاملة فحسب، بل تتضمن أيضًا وظائف أخرى في عملية التفاعل التي ترافق تقديم أي خدمة مثل:

- توفير معلومات مسبقة للمواطن في مراحل مختلفة وبدرجات متفاوتة.
- المساعدة في تعبئة النماذج، إذا كان ذلك ضروريًا.
- ترجمة الحاجة إلى خدمة (الحاجة إلى تصريح أو رخصة مثلًا)، من حياة المواطن إلى المصطلح الإداري القانوني المطلوب.
- المواءمة بين الحاجة والبنية القانونية والقضائية (الصلاحيات بالمعنى القانوني)، وتمرير حاجة المواطن إلى المكتب الإداري الملائم (والذي قد يكون آليًا أيضًا).
- متابعة العملية والتعامل مع طلبات «حرية المعلومات» ومتطلبات الأوامر القضائية الأخرى [(1567)].

الشكل (17-1): أنموذج الوسيط المتناول كما جرى تخيله بالأساس



المصدر:

R. Bannister and N. Walsh, «The Virtual Public Servant: An Overview of Ireland’s e-Government Initiatives and its Public Services Broker,» Paper Presented at European Group for Public Administration Annual Conference .EGPA, Vaasa, Finland, September 2002

وسنناقش بعض المشكلات التنظيمية الفنية المتعلقة بهذه العملية لاحقًا.

3- دعم الديمقراطية

كما ذكرنا سابقًا، تركز الحكومة الإلكترونية على الجوانب المالية والاقتصادية للإدارة العامة وعلى تقديم الخدمات للمواطنين والمشروعات أكثر من تركيزها على الاحتمالات الديمقراطية لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات [(1568)].

أما بالنسبة إلى هذه الاحتمالات، فإننا نتوقع كثيرًا من أشكال الديمقراطية المباشرة وبخاصة الاستفتاءات التي تجعلها تكنولوجيا الاتصال والمعلومات ممكنة. ومن المتوقع أن تحل الديمقراطية المباشرة محل الديمقراطية التمثيلية التي يعتبرها الكثيرون، كما سماها مفكر أميركي «بديل سيئ للشيء الحقيقي» [(1569)].

ويبدو أن الديمقراطية التمثيلية أصبحت تاريخًا قديمًا، أدى إلى ظهورها استحالة تحقيق الديمقراطية المباشرة التي تمنح المواطنين جميعهم فرصًا متكافئة للمشاركة في عمليات اتخاذ القرار الجماعية. لكن تكنولوجيا الاتصال والمعلومات تبشر بديمقراطية مباشرة على شكل استطلاعات مستمرة للرأي، واستفتاءات فورية ومؤتمرات هاتفية ومدن رقمية ومجموعات نقاشية. ويتوقع أن يتوقف النقاش في شرعية اختفاء الديمقراطية التمثيلية ذلك أن وعود تكنولوجيا الاتصال والمعلومات غير مؤكد تحقيقها.

- قد تؤدي الديمقراطية المباشرة إلى طريق ذات مقاربة واحدة. كما أن الأغلبية المتلاحقة المؤيدة للقضايا الفردية قد تؤدي إلى سياسات غير متوافقة في القطاعات نفسها وبين القطاعات المختلفة. وعلاوة على ذلك، تتطلب تعقيدات السياسات حلقات متقطعة ومتكررة في اتخاذ القرارات التي لا يمكن تنفيذها من خلال الاستفتاءات.

- ما لم تصبح آليات الديمقراطية المباشرة مكثفة نسبيًا بحيث تأخذ في الحسبان اختيارات الناس، فإنها ستؤدي إلى سيطرة الأكثرية، إذ لم يتم تعديل تلك الآليات لتعبر عن الكثافة النسبية التي تتحكم في القناعات والآراء.
- لا يمكن التعامل مع معظم المشكلات السياسية بالإجابة عن تساؤلات بنعم أو لا كما يحدث في استطلاعات الرأي والاستفتاءات. كما أن منظور الأسئلة قصير الأمد الذي يطرح على الناخبين يلغي المنظور طويل الأمد الذي تناقش فيه مشكلات سياسية متعددة.

لا تستطيع آليات الديمقراطية المباشرة وحدها حل مشكلة عدم شرعية الديمقراطية التمثيلية، ولا الأساليب التكنولوجية كالتصويت من بُعد أيضًا. فمن غير المحتمل أن يزدحم الناس أمام صناديق الاقتراع لأنهم يستطيعون التصويت في مراكز التسوق أو من مكاتبهم أو حيثما كانوا. وبهذا الشأن يُتوقع أن يكون عدد الناخبين إلكترونيًا أقل على الرغم من أن هذه الطريقة قد تتجنب المفاجآت غير السارة كالخطأ الذي حصل في عدد الأصوات في فلوريدا في خلال الانتخابات الرئاسية لعام 2000. وقد تكون تكنولوجيا الاتصال والمعلومات غير فاعلة لأنها لا تركز على المشاورات بوصفها جوهرًا لنظام الحكم الديمقراطي.

ما يبشر بالخير من المنظور الديمقراطي الترتيبات لصناعة السياسة التفاعلية والإنتاج المشترك للسياسات. وتعرف صناعة السياسة التفاعلية بأنها تتضمن المواطنين والمؤسسات الاجتماعية والمشروعات وغيرها من السلطات العامة وذلك في المرحلة الأولى المبكرة من صناعة السياسة من أجل تأسيس حوار في شأن المشكلات العامة وإيجاد حلول لها. وبدأ عدد من الدول التي تنشر مسودات لمقترحات تشريعية وسياسية في مرحلة مبكرة بالازدياد تدريجًا لكي تسمح للأطراف المهتمة بالمشاركة [(1570)]. وبذلك، فإن صناعة السياسة التفاعلية تمثل ردة فعل الحكومات على الشبكات الفرعية التي ينبغي لها أن تطور سياساتها من خلالها. وقد ترتبط مساهمة المشاركين في السياسات التفاعلية في أجندات محددة وتحديد الأولويات واطلاع الأجهزة السياسية على الخيارات المتاحة وتوضيح الطريقة المفضلة لتنفيذ السياسات [(1571)]. وتتضمن خدمات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات المرتبطة بالإنترنت خدمة البريد الإلكتروني والمجموعات الإخبارية وشبكات النقاش والدردشات بوساطة الإنترنت والشبكة العنكبوتية العالمية. وقد تستخدم هذه الخدمات لتنظيم المعارضة ضد المتقرحات السياسية وبناء قوى معارضة للسلطات.

في كثير من البلدان، تنشر المقترحات السياسية على الإنترنت في مرحلة مبكرة لتمكين الناس من التعبير عن آرائهم نحوها. ومن الآثار الإيجابية لذلك الشفافية المتنامية للمناقشات السياسية حيث يستطيع المواطنون المهتمون والمنظمات التعرف بشكل عام إلى مواقف ذوي المصالح بشأن المقترحات

السياسية، وذلك عبر تحليل المواقع الإلكترونية الملائمة. كما أن تنظيم المجتمعات وجماعات المصالح يصبح أسهل من طريق الإنترنت. من عيوب استخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في صناعة السياسة التفاعلية تهميش الممثلين السياسيين [(1572)]. ففي عملية إعداد السياسات التفاعلية، يستطيع الموظفون المدنيون الإفادة من عدد كبير من تكنولوجيا الاتصال والمعلومات. ونتيجة ذلك، يكون مستوى معرفتهم بحاجات الناخبين ورغباتهم أعلى من مستوى معرفة السياسيين. فبينما يقوم الموظفون غير المنتخبين بدور فاعل في المفاوضات مع الأطراف المهتمة، فإن السياسيين - المنتخبين الذي يملكون القول الفصل - يمتنعون عن الخوض في المفاوضات. وفي الوقت ذاته، فإن مساحة مناوراتهم تضيق نتيجة اتفاق الموظفين غير المنتخبين مع جمهور الناخبين. وفي الحالات المعقدة، يصبح هامش التأثير في النتيجة ضئيلًا جدًا [(1573)].

من منظور ديمقراطي، فإن الإنتاج المشترك للسياسات يبشر بمستقبل أفضل مما هو عليه الحال في صناعة السياسة التفاعلية. كما أن الإنتاج المشترك للسياسات يمثل ردة فعل للعلاقات الشبكية القائمة التي كان على الحكومات أن تعمل في إطارها عبر العقود القليلة الماضية. ويمكن اعتبار الإنتاج المشترك تحضيرًا عامًا (بالتعاون مع الأطراف المعينة مباشرة) للتنفيذ الإجرائي لإطار سياسي مختار. وعندما تختار السلطة إنشاء خدمة أو بنية تحتية أو خدمة عامة، فإنها تستطيع دعوة المجتمع المحلي الذي سيتأثر بالقرار للمشاركة في تصميم تلك الخدمة أو المشروع. إن مشاركة المجتمع بهذه الطريقة تُسهّل قبول المجتمع للقرار السياسي وتضمن تعاونه مع الحكومة. وقد تكون تكنولوجيا الاتصال والمعلومات مفيدة في هذه المرحلة أيضًا، ذلك عبر استخدام الوسائل نفسها (الاجتماعات من بُعد عبر استخدام شبكة الاتصالات) التي تستخدم لصناعة السياسة التفاعلية. وهذه الوسائل تُمكّن الجمهور تصورَ كيف ستكون نتائج عمليات اختيارهم. لقد أصبح الإنتاج المشترك للسياسات ممارسة طبيعية شيئًا فشيئًا على المستوى المحلي للإدارة العامة، وقد سمح للناس تقرير تصميم الشوارع والخدمات العامة في المنطقة. وتُعد المواقع الإلكترونية والمحاكاة الحاسوبية والتعميمات الافتراضية مفيدة جدًا لهذه الأغراض.

تطبق نماذج صناعة السياسة التفاعلية والإنتاج المشترك للسياسات في المواقف التي تعمل فيها البلديات على إيجاد الميزانيات المشتركة بين المناطق المتجاورة بحيث تكون هذه الميزانيات متاحة للمناطق المشاركة كلها. وحينئذ يستطيع السكان استخدام أموال الميزانية لشراء ما يريدون من احتياجاتهم [(1574)].

تشكل هذه الأنواع من السياسات المشتركة تحديًا للإدارة العامة في النظام الديمقراطي. وكما ذكرنا آنفًا، فإن تهميش السياسيين قد يضع المستوى الديمقراطي لنتائج السياسة في خطر. وفي هذا السياق، يقول بيشوب [(1575)] إن «على الرغم من ميل البيئة الإدارية الحالية في القطاع العام إلى تأكيد العلاقة بين البيروقراطية والوكالات والمجتمع، فإنها لم تأبه كثيرًا للارتباطات السياسية بين تقديم الخدمات العامة والممثلين». ويشير هوف [(1576)] إلى الدانمارك بقوله: لا تهدف ديمقراطية المستهلك إلى التحدي بقدر ما «تسعى إلى تجاوز المؤسسات المرهقة في الديمقراطية التمثيلية. وفي الواقع، فهي تسعى إلى إعادة الديمقراطية إلى موقعها المركزي الذي يتكون في شأن العمليات الانتخابية والبرلمانية إلى المركز الذي يرتكز على استهلاك الخدمات العامة». وهناك خطر بأن تتبع تكنولوجيا الاتصال والمعلومات هذه النزعات كما هي.

هذا لا يغير من حقيقة استخدام الأحزاب السياسية والبرلمانيين لتطبيقات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات عبر استخدام الإنترنت. وما زال الاتجاه السائد في الأحزاب السياسية هو استعمال الإنترنت لنشر الرسالة الأيديولوجية بين المؤسسات المحلية وللمحافظة على التماسك والنظام. وهذه الطريقة التي تتجه من الأعلى إلى الأسفل تواجهها طريقة أخرى مضادة لها في الاتجاه [(1577)]. ويقوم البرلمانيون، وبخاصة الأجيال الشابة، بالتعويض عن جوانب النقص من خلال توجهاتهم غير الواضحة نحو المعلومات المتوافرة لهم عبر تطبيقات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات. فهم يتحركون في حالة من التوتر باستمرار تشكل المعلومات والمعرفة فيها وسائل قوة. ثم تصبح ممتلكات غير مريحة يلامون عليها. وعلاوة على ذلك، فهم يريدون من البرلمان أن يعرف المزيد عندما يمثلون المعارضة، وعندما يمثلون الائتلاف الحاكم أو حزب الأغلبية، فهم يريدون من الأعضاء معرفة المزيد [(1578)]. ففي غياب السياسيين والمسؤولين العامين المنتخبين، فإن الموظفين غير العامين يتمتعون بحرية التصرف [(1579)].

خامسًا: الحكومة الإلكترونية: العقبات والتحديات

سيركز المبحث الأخير من هذا البحث، بصفته مساهمةً في هذا المرجع في الإدارة العامة، على بعض العقبات التي ستواجه الإدارة، وفي الوقت نفسه الذي يعمل فيه على تشكيل إدارة عامة فعالة واقتصادية وديمقراطية ترتكز على تقديم الخدمة من خلال الحكومة الإلكترونية. وتتمثل هذه العقبات في الصعوبات التقنية والتنظيمية والمؤسساتية، وترتبط بالعلاقات المتبادلة بين شبكات المؤسسات في الحكومة الإلكترونية. لقد أوضحنا في المباحث الأولى من هذا البحث بأن تأسيس حكومة إلكترونية يتضمن أكثر من مجرد استخدام تطبيقات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في مجال الإدارة العامة.

1- العقبات التقنية

يدرك الخبراء في استخدام ابتكارات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات أن استخدامها على مستوى كبير في الإدارة العامة يكون محفوفًا بالصعوبات والمخاطر. ولكي نؤسس حكومة إلكترونية بوساطة تقنيات وشبكات بين المنظمات والمؤسسات، كما أوضحنا سابقًا، لا بد من تنفيذ الإجراءات على ثلاثة مستويات: (1) تبادل المعلومات ضمن المؤسسات أو ضمن القطاعات؛ (2) تقديم الخدمات وتسجيل العميل ضمن القطاع نفسه؛ (3) أنظمة المعلومات ما بين القطاعات.

أ- تبادل المعلومات ضمن المؤسسة أوضمن القطاع

يتعلق المستوى الأول بالتبادل الإلكتروني للبيانات عن العملاء والمواقف الاجتماعية. وفي هذه الحالة تكون المفاوضات في شأن الأمور الآتية في خطر:

1. تعريف البيانات المشتركة (التي تُعرّف بشكل أدق في التعليمات المحلية).
2. تعريف الرسائل اللازمة لتنفيذ المهمات (عمليات العمل الإجرائي التي ترغب الدوائر الإدارية بالمحافظة على استقلالها في هذا الشأن).
3. المعايير والبروتوكولات التقنية (التي اعتادت عليها الإدارات وترغب في الإبقاء عليها).
4. ضمان أمن البيانات المشتركة بإجراءات تقنية وتنظيمية وتفويضات (قد تختلف أهمية الأمن لاستمرار العمل من مؤسسة إلى أخرى).
5. جودة البيانات من حيث حقيقتها (التي قد تختلف كثيرًا من جهة إلى أخرى).
6. تأسيس سلطة رقابية على مدى مراعاة مجموعة الاتفاقات في ما يتعلق بالبيانات والرسائل.
7. تَحمّل تكاليف الخدمات العامة (يؤدي عدم التوازن بين العائدات والتكاليف لبعض الأطراف إلى مناقشات مطوّلة وتأخير كبير).
8. تعريف الأشياء وترقيمها (أمر مهم للبحوث الإحصائية ومنع التزوير).

تفتقر مبادرات الحكومة الإلكترونية عادة إلى الالتزام بالأهداف نفسها والتوجه المنطقي العام لفترة طويلة. يشارك عدد كبير من الموظفين بتخصصات متنوعة ومن دون تدريب في المشروعات الكبيرة للحكومة الإلكترونية. وفي غياب الإدارة القوية تتخذ قرارات جزئية كثيرة تناقض التصميم العام. ويكون التوظيف عادة متقطعًا ويزداد الاعتماد على المختصين من الخارج وتخفق عملية توثيق المشروعات.

ب- تقديم الخدمات وتسجيل العملاء ضمن القطاع نفسه

يتعلق المستوى الثاني بتحويل تقديم الخدمة وتسجيل العملاء. وإذا كان من الضروري اعتماد أسلوب التركيز على العملاء بدلًا من الطريقة البيروقراطية الوظيفية لا بد من التوصل إلى اتفاقات مختلفة.

1. ينبغي للخدمات العامة أن تتفق على وظائف الموقع المشترك بينها، ولا سيما أنها تتجه نحو التحول إلى الحصول على الخدمات كلها من موقع واحد مرة واحدة. وحينئذ أين ستكون الحدود العامة لشبكة الاتصالات مع المؤسسات الأخرى؟
2. ينبغي أن تُنظم إدارة محتوى الموقع في ما يتعلق بالمعلومات في شأن الحقوق والواجبات والإجراءات والاتصال مع المؤسسات المماثلة والخبراء المستقلين وأسئلة «ماذا إذا» وحساب المستحقات المتعلقة بالشروط والأحكام.
3. يجب تطوير أنظمة إدارة المحتوى من حيث التغيير والتغيرات التي قد يجريها أحد الشركاء في الشبكة.
4. تحديد مستوى التعريف والتوثيق للمعاملات المختلفة عبر الشبكة. وهنا تظهر بعض التساؤلات في شأن التوقيع الإلكتروني والتشفير والبنية التحتية العامة.
5. تحقيق التوازن بين المشاركين في مراكز الخدمة الشاملة من موقع واحد بشأن حرية المعلومات والكشف الفعال عن مبادرات السياسة وقواعد البيانات الحالية.

ج- أنظمة المعلومات العامة ما بين القطاعات

يتعلق المستوى الثالث بتبادل المعلومات ما بين القطاعات المختلفة للإدارة العامة. فإذا كانت قطاعات مختلفة تغذي قواعد بيانات تديرها قطاعات أخرى، لا بد حينئذ من وجود نظام معلومات عام لدوائر الإدارة العامة كلها، إضافةً إلى نظام مستقل لكل قطاع. وفي هذا النظام العام لا بد من الاتفاق على عدد من الأمور أو المسائل: أين ستحفظ السجلات، وما نوع البنية التحتية التي ستبنى وتجهز لنقل المعلومات والبيانات، وكيف ستضاف هذه البنية التحتية. وعندما تتغير التعليمات في أي قطاع لا بد من التأكد من أثر هذه التغيرات على النظام العام، وفي ضوء ذلك يتم اختيار الحلول العملية المتعلقة بإدخال النظام وتكلفته والأعباء الإدارية.

2- العقبات التنظيمية

ناقشنا في المباحث السابقة من هذا البحث أشكالًا عدة من إعادة التنظيم من طريق إدخال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات. تؤكد جاين فاونتن [(1580)] دور التقنين أو التعبير في إحداث تغيرات تنظيمية.

أولًا، التقنين يجعل الأمور المتكررة في المؤسسات واضحة ومعروفة. ثانيًا، يضعف التقنين مبررات قيام مؤسسات مختلفة لجمع وحفظ بيانات متماثلة.

ثالثًا، يؤدي تقنين البيانات إلى طرائق تحليل جديدة قد تؤدي إلى تغيير في هيكلية وتنظيم المؤسسات والدوائر. رابعًا، تصبح التغيرات الهيكلية في البيروقراطية الاتحادية حتمية بعد التخلص من البيانات المتكررة كلها وحفظها وتحليلها في مؤسسات مختلفة.

بذلك تبنى «الدولة الافتراضية» من مؤسسات افتراضية عدة على بنية بيروقراطية رسمية [(1581)].

سنناقش العقبات التي تواجهها تلك المؤسسات بعد قليل. وكثير من هذه العقبات يتسم بالعمومية، فهي معروفة في الدراسات السابقة في شأن المؤسسات [(1582)]. ومن العقبات التي تواجهها الحكومة الإلكترونية: فقدان الاستقلالية، والشعور بتملك المعلومات والبيانات والمعرفة المتوافرة لدى المؤسسة، والنظرة من جانب واحد إلى المشكلات الاجتماعية المتعلقة بعدم كفاءة الخبراء وميلهم إلى عدم ملاحظة الأخطاء، والخمول العام.

يوضح المثال الآتي المستخلص من دراسة ألمانية [(1583)] بعض العقبات المحددة المتعلقة باستخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في المؤسسات.

يؤدي حجم الأنظمة الحكومية القائمة وتعقيدها إلى الحد من قدراتها على التكيف مع المواقف الجديدة مثل ظهور الحكومة الإلكترونية. ومن العوامل التي تعوق السلوك التعاوني الفصل بين السلطات والبنية الطبقية للإدارة العامة وحق تقرير المصير في مستويات مختلفة من الحكومة. كما تؤدي الحاجة إلى الاتفاق إلى تنازلات على مستوى القاسم المشترك الأصغر. إن المرونة المطلوبة من الحكومة الإلكترونية تتعارض مع جمود السلطات العامة القائمة. كما أن الحاجة القانونية إلى إيجاد خدمات غير إلكترونية يجعل الخدمات الإلكترونية للحكومة الإلكترونية باهظة التكاليف. يرتبط كثير من التغيرات المؤسساتية التي تنتج من الحكومة الإلكترونية بعمليات أفقية عبر المؤسسات، لكن المديرين في القطاع العام يهتمون بالصلاحيات العمودية. وأخيرًا، تهدف إجراءات الحكومة الإلكترونية إلى خفض التكلفة في الدوائر القائمة بدلًا من سلسلة النشاط المترابط.

3- العقبات المؤسساتية

هناك خلفيات عقلية وقانونية وثقافية للمشكلات المؤسساتية التي تواجهها الحكومة الإلكترونية. فمن الناحية العقلية، فإن موظفي الخط الأمامي يرفضون النظرة الدونية لأعمالهم من خلال البنية التحتية المعلوماتية ومن حيث طريقة إدارة المعرفة التي لا تترك أي حرية للتصرف. وفي المباحث السابقة من هذا البحث، أوضحنا آثار إدارة سير العمل واستعمال قواعد البيانات الخارجية المفروضة وتبرير القرارات للمواطنين على نوعية عمل الموظفين في المستوى الإجرائي للإدارة العامة. ومن مصادر المقاومة

القانونية ما ينبع من كون تكنولوجيا الاتصال والمعلومات تؤدي إلى ضبابية الحدود بين المؤسسات. وما أن يتم تبادل المعلومات ضمن الإدارة العامة، فإن مسؤوليات التوثيق والدقة ونزاهة المعلومات تصبح غير واضحة أيضًا. والأسوأ من ذلك، فإن حدود صلاحيات المؤسسات العامة بصفتها المكونات الأساسية للإدارة العامة تصبح أيضًا ضبابية. ويمكن تعريف الصلاحيات بأنها «السلطة الخاصة بالهيئة، بصفتها وحدة متكاملة، لتحديد حقوق المواطنين والتزاماتهم في ميدان معين (بدرجة معينة من...) الحرية الشخصية، والتي تكون فيها الهيئة خاضعة للمساءلة القانونية والسياسية» [(1584)]. وفي بعض الأقطار لا يتم تبادل المعلومات بين دوائر الوزارة التي تتبع قطاعات مختلفة من المجتمع [(1585)]. ولأسباب تتعلق بالخصوصية والسرية هناك من يدعم وضع قيود على تبادل المعلومات [(1586)]. أما بالنسبة إلى تبادل المعلومات فقد يكون للحكومة الإلكترونية أثر سلبي في مفهوم صدقية الإدارة العامة. وهناك عناصر أخرى للحكومة الإلكترونية ممن لها التأثير نفسه. وقد تكون حالة الشك ما زالت موجودة في شأن صدقية الأعمال الإدارية باستخدام الإنترنت والموقعين إلكترونيًا أو المعاملات الإلكترونية. وباستثناء ذلك، لا بد من تعديل كثير من القوانين في ضوء إدخال الحكومة الإلكترونية.

تنبع المقاومة الثقافية للحكومة الإلكترونية من ضعف الثقة في التقنيات الجديدة. وقد يتحول الحذر التقليدي، الذي يعد فضيلة بيروقراطية، إلى عملية تجنب الخطر وانعدام الإبداع.

سادسًا: الخيارات الإدارية الاستراتيجية للحكومة الإلكترونية

قد يكون اتباع طموحات وآمال صناعة تكنولوجيا الاتصال والمعلومات من دون تمحيص سهلًا وسطحيًا وخيارًا استراتيجيًا مكلفًا. وهذا لا يعني بالضرورة تلبية قيم الديمقراطية ومصالحها والإدارة العامة والمجتمع المدني. وهناك استراتيجية إدارية أفضل تتمثل في اتخاذ مصالح المواطنين نقطة انطلاق في عملية تقديم الخدمات الإلكترونية والمنافع الديمقراطية. إن كثيرًا من التطبيقات الراقية لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات (في مجالات مراكز الخدمة الشاملة والتصويت الإلكتروني) لا تجتاز اختبار مصالح المواطن المباشرة [(1587)]. فإنتاج خدمات تكنولوجية متقدمة ومنافع ديمقراطية ليس هدفًا بحد ذاته، إنما ينبغي أن يرتبط بشرعية المؤسسات الحكومية. ويجدر بنا أن نناقش الخيارات الاستراتيجية الآتية للحكومة الإلكترونية.

- الخيارات الاستراتيجية التي يجب أن تؤخذ في الحسبان في مجال تقديم الخدمة هي: التحول من أسلوب تقديم الخدمة الذي يرتكز على العرض إلى الأسلوب الذي يعتمد على الطلب، ومن الخدمة الجاهزة إلى الخدمة المصممة لتفي بالغرض، ومن العرض المجزأ إلى العرض المتكامل. كما أن

أسلوب التركيز على العملاء بتوفير حلول لمشكلاتهم يتضمن تحولًا من تصميم تقديم الخدمة البيروقراطي الوظيفي إلى الأنموذج الكلي، ومن مركز واحد لتقديم الخدمة إلى قنوات متعددة للحصول على الخدمة، ومن المنظور التفاعلي إلى المنظور التقدمي الاستباقي. ويؤدي الاعتراف بالمواطنة الحديثة إلى التحول من المشاركة السلبية للمواطن إلى المشاركة الفاعلة في تقديم الخدمة [(1588)].

- من الخيارات الاستراتيجية في ميدان الاحتمالات الديمقراطية أن نسمح لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات تحسين إمكانات المواطنين في الوصول الحر إلى البيانات الإدارية والإحصائية المتوافرة لدى الحكومة والإدارة العامة. ويمكن لأنظمة المعلومات الجغرافية أن تساهم مساهمةً فاعلة في تحديد المشكلات الاجتماعية ومدى انتشارها ونشاط الحكومات في هذا الشأن. تعد مؤشرات الأداء والمعايير من الخيارات الاستراتيجية الجيدة لا لتحسين أسلوب الرقابة الحكومي والبرلماني، الذي ينطلق من الأعلى إلى الأسفل فحسب، بل لتمكين المواطنين ومؤسساتهم من تنفيذ الرقابة والإشراف على مؤسسات المجتمع المدني كالمدارس والمستشفيات ومؤسسات الإسكان وما شابهها [(1589)].

إن صناعة السياسة التفاعلية والإنتاج المشترك للسياسات من وسائل تشكيل الأجندات وتنفيذ السياسات التي تزداد أهميتها تدريجًا. فقد أصبح من المستحيل أن نتصور الممارسة الديمقراطية اليوم من دون تطبيقات تكنولوجيا الاتصال والمعلومات. ويمكن استخدام الحكومة الإلكترونية بوصفها قوة دافعة في عملية تحديث هيكلة الحكومة والإدارة العامة. ويمكن لإدارة المعرفة التي توفرها تكنولوجيا الاتصال والمعلومات أن تحسن فاعلية صناعة السياسة وتنفيذها في حلقات السياسة المختلفة مثل الحلقة القضائية ابتداء من إلقاء القبض وانتهاءً بالسجن، أو سلسلة الغذاء ابتداءً من المزرعة وانتهاء بالمنازل. هناك حدود مؤسساتية متكاملة تظهر عبر السياسات في ميادين حكومية متنوعة مثل سياسة السلامة وسياسة الشباب وغيرها. ولا بد من تصميم أنظمة جديدة تسمح بالتعاون بين تلك الحدود المؤسساتية. وسيواجه هذا التحول الاستراتيجي في الإدارة العامة كثيرًا من العقبات والمشكلات التي أشرنا إليها سابقًا. وسنرى متى سينجح المديرون في الإدارة العامة في التغلب على هذه العقبات والصعوبات في طريقهم إلى تكوين حكومة المعلومات.

المراجع

.Accenture. *e-Government Report*. May 2002

.Adler, M. and R. Sainsbury. «The ‘One Stop Shop’: Haven’t We Been Here Before?.» *Benefits*. vol. 6 (1993), pp. 35-37

Bannister, R. and N. Walsh. «The Virtual Public Servant: An Overview of Ireland’s e-Government Initiatives and its Public .Services Broker.» Paper EGPA. Vaasa: Finland. September 2002

Barrados, M. et al. «Involving Others in Governing: Safeguarding the Public Interest.» Paper Presented at the IIAS Conference .Bologna. 19-22 June 2000

.Bekkers, V. J. J. M. *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon, 1993

Wiring Public Organisations and Changing Organizational Jurisdictions,» in: I. Th. M. Snellen and W. B. H. J. Van» .________ .De Donk (eds.), *Public Administration in an Information Age: A Handbook* (Amsterdam: IOS Press, 1998), pp. 57-77

.Bellamy, C. and J. A. Taylor. *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press, 1998

Bishop, P. «Representative Democracy, Participation and Globalisation.» Paper Presented at the IIAS Conference Bologna, 19-.22 June 2000

Brinckmann, H. and S. Kuhlmann. *Computerburokratie. Ergebnisse von 30 Jahren Offenllicher Verwaltung mit .Informationstechnik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990

.*Die Bundesregierung*. «Modern State-Modern Administration: Progress Report.» Berlin. 2002

Chadwick, A. and C. May. «Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: 'e-Government' in the United States, Britain, and the European Union.» *Governance: International Journal of Policy, Administration and Institutions*. vol. .16, no. 2 (2003), pp. 271-300

Clift, S. *The E-Democracy E-Book: Democracy is Online*. 2000. https://goo.gl/2SPzFK

.Dahl, R. A. *Democracy and its Critics*. Princeton: Yale University Press, 1989

Danziger, J. N. et al. *Computers and Politics: High Technology in American Local Governments*. New York: Columbia .University Press, 1982

Davenport, T. H. *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. Boston: Harvard Business Press, .1993

Deconti, L. «Planning and Creating a Web Site: Learning from the Experience of US States.» Working Paper Institute for .Development Policy and Management, The University of Manchester, 1998

.Dutton, W. H. *Society on the Line: Information Politics in the Digital Age*. Oxford: Oxford University Press, 1999

Ferlando, G. and G. Quirchmayr (eds.). «Advances in Electronic Government.» Pre- Proceedings of the Working Conference .of the International Federation of Information Processing WG 8.5 Zaragoza, 10-11 February

Fountain, J. E. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings .Institution, 2001

Frissen, P. H. A. *De Virtuele Staat. Politiek, Bestuur, Technologie: Een Postmodern Verhaal*. Schoonhoven: Academic Service, .1996

Hammer, M. and J. Champy. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: HarperCollins, .1993

Heeks, R. «Most e-Government-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?.» IDPM e-Government Working .Paper no. 14. University of Manchester, UK, 2003

Hirst, P. and M. Norton. «Electronic Government: Information Technologies and the Citizen.» Report for the Parliamentary .Office of Science and Technology of the UK Parliament, 1998

Hoff, J. «Technology and Social Change,» in: J. Hoff, I. Horrocks and P. Tops (eds.), *Democratic Governance and New .Technology* (London; New York: Routledge, 2000), pp. 13-32

K. Lofgren and L. Torpe. «The State we are in: E-democracy in Denmark.» *Information Polity*. vol. 8, no. 1-2 ,________ .(2003), pp. 49-67

.Homburg, V. M. F. *The Political Economy of Information Management*. Capelle a/d Ijssel: Labyrint Publication, 1999

.Johannsen, H. and A. B. Robertson. *Management Glossary*. London: Longmans, 1968

Johnson, P. W. *An Analysis of Three Strategic Criteria to Guide Policy Development in E-Government: A Bibliographic Essay*. 2001. https://goo.gl/tEgeA3

King, J. L. and K. L. Kraemer. «Information Technology in the Establishment and Maintenance of Civil Society,» in: I. Th. M. Snellen and W. B. H. J. Van De Donk (eds.), *Public Administration in an Information Age: A Handbook* (Amsterdam: IOS .Press, 1998), pp. 509-522

Kling, R. «Social Analyses of Computing: Theoretical Perspectives in Recent Empirical Research.» *ACM Computing Surveys*. .vol. 12, no. 1 (1982), pp. 61-110

Kraemer, K. L. and J. L. King. «Computers and the Constitution: A Helpful, Harmful or Harmless Relationship?.» *Public .Administration Review*. vol. 47, no. 1 (1987), pp. 93-105

and ________. «Social Analysis of Information Systems: The Irvine School, 1970-1994.» *Informatization and the* ________ .*Public Sector*. vol. 3, no. 2 (1994), pp. 163-182

Lenk, K. «Business Process Reengineering in the Public Sector: Opportunities and Risks,» in: J.A. Taylor et al., *Beyond BPR .in Public Administration: Institutional Transformation in an Information Age* (Amsterdam: IOS Press, 1997), pp. 151-163

Policy Execution in an Age of Telecooperation,» in: I. Th. M. Snellen and W. B. H. J. Van De Donk (eds.), *Public*» .________ .*Administration in an Information Age: A Handbook* (Amsterdam: IOS Press, 1998), pp. 473-483

Electronic Service Delivery: A Driver of Public Sector Modernization.» *Information Polity*. vol. 7, no. 2-3 (2002),» .________ .pp. 87-96

and R. Traunmuller. «Perspectives of Electronic Government.» Paper Presented it the IFIP WG 8.5 Conference on ________ .«Advances in Electronic Government». Zaragoza 10-11/2/2000

Maes, R. «Informatie-infrastructuur: een sleutelbegrip voor het plannen, ontwik-kelen an gebruiken van infomatiesystemen,» .in: J. Truyens, *Informatie-infrastructuur* (Nederlands: Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1990), pp. 18-32

Malone, T. W., R. Laubacher and M. S. Scott Morton (eds.). *Inventing the Organizations of the 21st Century*. Cambridge, MA: .MIT Press, 2003

Margetts, H. «Electronic Government: A Revolution in Public Administration?,» in: G. Peters et al. (eds.), *Handbook of Public .Administration* (London: Sage, 2003), pp. 366-376

E-Government in Seven Liberal Democracies: Obstacles and Achievements. Paper for Symposium on Internet and» .________ .Governance. Oxford Internet Institute. Oxford University. 8-10 January 2004

Mattila, J. «Participatory E-governance—a New Solution to an Old Problem?,» in: A. Salminen (ed.), *Governing Networks. .EGPA Yearbook* (Amsterdam: IOS Press, 2003), pp. 161-169

.Mintzberg, H. *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1983

Mowshowitz, A. «Virtual Feudalism: A Vision of Political Organization in the Information Age.» *Informatization and the .Public Sector*. vol. 2, no. 3 (1992), pp. 213-231

Nieuwenhuizen, B. and I. Snellen. «Informatisation Policies in the Dutch Parliament: Do ICTs Support the Dutch Parliament as a Learning Organisation?,» in: P. Falconer et al. (eds.), *Managing Parliaments in the 21st Century* (Amsterdam: IOS Press, .2001), pp. 67-75

Nora, S. and A. Minc. *The Computerization of Society: A Report to the President of France*. Cambridge, MA: MIT Press, .1980

Norris, P. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. New York: Cambridge .University Press, 2001

Ozbekhan, H. «The Triumph of Technology: 'Can Implies 'Ought',» in: S. Anderson (ed.), *Planning for Diversity and Choice* .(Cambridge: MIT Press, 1968), pp. 204-234

Pardo, T. «Realizing the Promise of Digital Government: It's more than Building a Web Site.» Paper. Center for Technology in .Government. Albany, NY: SUNY, 2000

Peristeras, V., TH. Tsekos and K. Tarabanis. «Realising e-Government: Architected/Centralised versus Interoperable/Decentralised ICTs and Organizational Development.» Proceedings of European Group for Public .Administration Annual Conference (EGPA Conference 2002), 4-7 September, Potsdam, Germany, 2002

.Perrow, C. B. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books, 1984

Perry, J. L. et al. «The Institutionalisation of Computing in Complex Organizations.» *Informatization and the Public Sector*. .vol. 2, no. 1 (1992), pp. 47-73

.Pollitt, C. *The Essential Public Manager*. Maidenhead; Philadelphia: Open University Press, 2003

Raab, C. and C. Bellamy. «Hollowed, But not Yet Out: Postmodernising Parliamentary Democracy.» Paper Presented at the .EGPA Conference Glasgow, 30 August-2 September 2000

Reinermann, H. and J. von Lucke (eds.). *Electronic Government in Deutschland: Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, .Umsetzung*. Spyerer Forschungsberichte 226, 2002

Smith, C. «Political Parties in the Information Age: From 'Mass Party' to Leadership Organization?,» in: I. Th. M. Snellen and W. B. H. J. Van De Donk (eds.), *Public Administration in an Information Age: A Handbook* (Amsterdam: IOS Press, 1998), pp. .175-189

Snellen, I. Th. M. «Street Level Bureaucracy in an Information Age,» in: I. Th. M. Snellen and W. B. H. J. Van De Donk (eds.), .*Public Administration in an Information Age: A Handbook* (Amsterdam: IOS Press, 1998), pp. 497-505

Administratieve lastenverlichting: Wie is er voor het algemeen belang?,» in: H. Van Van Duivenboden and M.» .________ Lips (eds.), *Klantgericht Werken in de Publieke Sector: Inrichting van de Electronische Overheid* (Utrecht: Lemma BV, 2001), .pp. 335-346

ICTs, Bureaucracies, and the Future of Democracy.» *Communications of the ACM*. vol. 44, no. 1 (2001), pp. 45-» .________ .48

Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servants.» *International Review of*» .________ .*Administrative Sciences*. vol. 68 (2002), pp. 183-198

and W. B. H. J. Van De Donk (eds.). *Public Administration in an Information Age: A Handbook*. Amsterdam: IOS ________ .Press, 1998

Van Den Hoven M. J. «Privacy and the Varieties of Informatonal Wrongdoing.» *Austr. Journal of Professional and Applied .Ethics*. vol. 1, no. 1 (1998), pp. 30-43

Van Duivenboden, H. and M. Lips (eds.). *Klantgericht Werken in de Publieke Sector: Inrichting van de Electronische .Overheid*. Utrecht: Lemma BV, 2001

Winner, L. *Autonomous Technology: Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought*. Cambridge, MA: MIT Press, .1977

Zouridis, S. *Digitale Disciplinering. Over ICT, Organisatie, Wetgeving en het Auto-Matiseren Van Beschikkingen*. Tilburg .University, 2000

and M. Thaens. «E-Government: Towards a Public Administration Approach.» *The Asian Journal of Public* ________ .*Administration*. vol. 25, no. 2 (2003), pp. 159-183

.Zuboff, S. *In the Age of the Smart Machine: The Future of Work and Power*. Oxford: Heinemann Professional, 1988

(1522) يشكر الكاتب الدكتور فينسنت هومبرغ (Vincent Homburg) من أجل دوره الرافد في المرحلة الأخيرة من صوغ هذا البحث.

(1523) A. Mowshowitz, «Virtual Feudalism: A Vision of Political Organization in the Information Age,» Informatization and the Public Sector, vol. 2, no. 3 (1992), pp. 213-231.

(1524) K. L. Kraemer and J. L. King, «Computers and the Constitution: A Helpful, Harmful or Harmless Relationship?,» Public Administration Review, vol. 47, no. 1 (1987), pp. 93-105; J. L. King and K. L. Kraemer, «Information Technology in the Establishment and Maintenance of Civil Society,» in: I. Th. M. Snellen and W. B. H. J. Van De Donk (eds.), Public Administration in an Information Age: A Handbook (Amsterdam: IOS Press, 1998), pp. 509-522.

(1525) J. L. Perry et al., «The Institutionalization of Computing in Complex Organizations,» Informatization and the Public Sector, vol. 2, no. 1 (1992), pp. 47-73.

(1526) أما بخصوص الإدارة العامة، فإن عناصر المعلوماتية هي: إدخال التطبيقات المختلفة لتكنولوجيا الاتصال والمعلومات لإعادة تشكيل أجزاء مهمة من معالجة المعلومات وخدمات الاتصال، واستخدام خبراء مختصين (موظفين، دوائر أو مؤسسات وأداء مهمات محددة) في ميدان معالجة المعلومات، وتأسيس أو إعادة تأسيس تدفق المعلومات والعلاقات المعلوماتية الداخلية والخارجية، وتطوير سياسات للمعلومات داخل المؤسسات وفي ما بينها، وإعادة تصميم هياكل المؤسسات الداخلية والخارجية، وعمليات العمل المتعلقة باستخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات:

Snellen and van De Donk (eds.), Public Administration in an Information Age; K. Lenk, «Business Process Reengineering in the Public Sector: Opportunities and Risks,» in: J.A. Taylor et al., Beyond BPR in Public Administration: Institutional Transformation in an Information Age (Amsterdam: IOS Press, 1997), pp. 151-163.

(1527) S. Nora and A. Minc, The Computerization of Society: A Report to the President of France (Cambridge, MA: MIT Press, 1980).

(1528) K. Lenk and R. Traunmuller, «Perspectives of Electronic Government,» Paper Presented at the IFIP WG 8.5 Conference on «Advances in Electronic Government,» Zaragoza, 10-11/2/2000; V. Peristeras, TH. Tsekos and K. Tarabanis, «Realizing e-Government: Architected/Centralised versus Interoperable/Decentralized ICTs and

Organizational Development,» Proceedings of European Group for Public Administration Annual Conference (EGPA Conference), Potsdam, .Germany, 4-7 September 2002

(1529) V. J. J. M. Bekkers, Nieuwe vormen van sturing en informatisering .(New Forms of Steering and Informatization) (Delft: Eburon, 1993)

(1530) W. H. Dutton, Society on the Line: Information Politics in the .Digital Age (Oxford: Oxford University Press, 1999)

(1531) ينظر على سبيل المثال:

Die Bundesregierung, «Modern State-Modern Administration: Progress Report» (Berlin, 2002); H. Margetts, «E-Government in Seven Liberal Democracies: Obstacles and Achievements, Paper for Symposium on Internet and Governance, Oxford Internet Institute, Oxford University, 8-10 .January 2004

(1532) B. Nieuwenhuizen and I. Snellen, «Informatisation Policies in the Dutch Parliament: Do ICTs Support the Dutch Parliament as a Learning Organisation?,» in: P. Falconer et al. (eds.), Managing Parliaments in the 21st Century (Amsterdam: IOS Press, 2001), pp. 67-75; S. Zouridis and M. Thaens, «E-Government: Towards a Public Administration Approach,» The Asian Journal of Public Administration, vol. 25, no. 2 (2003), pp. 159-183; A. Chadwick and C. May, «Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: ‘e-Government’ in the United States, Britain, and the European Union,» Governance: International Journal of Policy, .Administration and Institutions, vol. 16, no. 2 (2003), pp. 271-300

(1533) H. Johannsen and A. B. Robertson, Management Glossary (London: .Longmans, 1968)

(1534) H. Margetts, «Electronic Government: A Revolution in Public Administration?,» in: G. Peters et al. (eds.), Handbook of Public .Administration (London: Sage, 2003), pp. 366-376

(1535) Accenture, e-Government Report (May 2002); Margetts, «E-.«Government

(1536) C. Pollitt, The Essential Public Manager (Maidenhead; Philadelphia: Open University Press, 2003); R. Heeks, «Most e-Government-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?,» IDPM e-.Government Working Paper no. 14, University of Manchester, UK, 2003

وفقًا لما قاله هيكس، فإن 35 في المئة من مشروعات الحكومة الإلكترونية في البلدان النامية مشروعات مخفقة تمامًا، وإن 50 في المئة منها مخفقة جزئيًا، و15 في المئة مشروعات ناجحة.

(1537) C. B. Perrow, Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies (New York: Basic Books, 1984).

(1538) K. L. Kraemer and J. L. King, «Social Analysis of Information Systems: The Irvine School, 1970-1994,» Informatization and the Public Sector, vol. 3, no. 2 (1994), pp. 163-182.

(1539) Nieuwenhuizen and Snellen, «Informatisation Policies in the Dutch Parliament»; Zouridis and Thaens, «E-Government»; Chadwick and May, «Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet».»

(1540) R. Maes, «Informatie-infrastructuur: een sleutelbegrip voor het plannen, ontwik-kelen an gebruiken van infomatiesystemen,» in: J. Truyens, Informatie-infrastructuur (Nederlands: Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1990), pp. 18-32; H. Brinckmann and S. Kuhlmann, Computerburokratie. Ergebnisse von 30 Jahren Offenllicher Verwaltung mit Informationstechnik (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990); I. Th. M. Snellen, «Street Level Bureaucracy in an Information Age,» in: Snellen and Van De Donk (eds.), Public Administration in an Information Age, pp. 497-505.

(1541) C. Bellamy and J. A. Taylor, Governing in the Information Age (Buckingham: Open University Press, 1998).

(1542) هي واجهات برمجية (Programmatic interfaces) لتطبيقها على تطبيقات الاتصالات.

(1543) V. J. J. M. Bekkers, «Wiring Public Organisations and Changing Organizational Jurisdictions,» in: Snellen and Van De Donk (eds.), Public Administration in an Information Age, pp. 57-77.

(1544) H. Ozbekhan, «The Triumph of Technology: ‘Can Implies ‘Ought’,» in: S. Anderson (ed.), Planning for Diversity and Choice (Cambridge: MIT Press, 1968), pp. 204-234; L. Winner, Autonomous Technology: Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought (Cambridge, MA: MIT Press, 1977).

(1545) R. Kling, «Social Analyses of Computing: Theoretical Perspectives in Recent Empirical Research,» ACM Computing Surveys, vol. 12, no. 1 (1982), pp. 61-110.

(1546) J. N. Danziger et al., Computers and Politics: High Technology in American Local Governments (New York: Columbia University Press, 1982).

(1547) P. H. A. Frissen, De Virtuele Staat. Politiek, Bestuur, Technologie: Een Postmodern Verhaal (Schoonhoven: Academic Service, 1996).

M. Hammer and J. Champy, Reengineering the Corporation: A (1548)
.Manifesto for Business Revolution (New York: HarperCollins, 1993)

T. H. Davenport, Process Innovation: Reengineering Work through (1549)
.Information Technology (Boston: Harvard Business Press, 1993)

T. W. Malone, R. Laubacher and M. S. Scott Morton (eds.), (1550)
Inventing the Organizations of the 21st Century (Cambridge, MA: MIT
.Press, 2003)

P. Hirst and M. Norton, «Electronic Government: Information (1551)
Technologies and the Citizen,» Report for the Parliamentary Office of
.Science and Technology of the UK Parliament, 1998

V. M. F. Homburg, The Political Economy of Information (1552)
.Management (Capelle a/d Ijssel: Labyrinth Publication, 1999)

J. E. Fountain, Building the Virtual State: Information Technology (1553)
.and Institutional Change (Washington, DC: Brookings Institution, 2001)

.«Hirst and Norton, «Electronic Government (1554)

K. Lenk, «Policy Execution in an Age of Tele-cooperation,» in: (1555)
Snellen and Van De Donk (eds.), Public Administration in an Information
.Age, pp. 473-483

Ibid; S. Zuboff, In the Age of the Smart Machine: The Future of (1556)
.Work and Power (Oxford: Heinemann Professional, 1988)

Snellen, «Street Level Bureaucracy,» pp. 497-505; P. W. Johnson, (1557)
An Analysis of Three Strategic Criteria to Guide Policy Development in E-
Government: A Bibliographic Essay, 2001, at: https://goo.gl/tEgeA3

S. Zouridis, «Digitale Disciplinering. Over ICT, Organisatie, (1558)
Wetgeving en het Auto-Matiseren Van Beschikkingen,» Ph.D. Dissertation,
.Tilburg, Netherlands, Tilburg University, 2000

H. Mintzberg, Structures in Fives: Designing Effective (1559)
.Organizations (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1983)

.«Margetts, «Electronic (1560)

T. Pardo, «Realizing the Promise of Digital Government: It's more (1561)
than Building a Web Site,» Paper, Center for Technology in Government,
.Albany, NY, SUNY, 2000

L. Deconti, «Planning and Creating a Web Site: Learning from the (1562)
Experience of US States,» Working Paper Institute for Development Policy
.and Management, The University of Manchester, 1998

P. Norris, Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, (1563)
.and the Internet Worldwide (New York: Cambridge University Press, 2001)

(1564) I. Th. M. Snellen, «ICTs, Bureaucracies, and the Future of Democracy,» Communications of the ACM, vol. 44, no. 1 (2001), pp. 45- .48

(1565) .«Lenk and Traunmuller, «Perspectives of Electronic

(1566) M. Adler and R. Sainsbury, «The 'One Stop Shop': Haven't We .Been Here Before?,» Benefits, vol. 6 (1993), pp. 35-37

(1567) .«Lenk and Traunmuller, «Perspectives of Electronic

(1568) S. Clift, The E-Democracy E-Book: Democracy is Online (2000), at: https://goo.gl/2SPzFK; J. Hoff, K. Lofgren and L. Torpe, «The State we are in: E-democracy in Denmark,» Information Polity, vol. 8, no. 1-2 (2003), .pp. 49-67

(1569) R. A. Dahl, Democracy and its Critics (Princeton: Yale University .Press, 1989)

(1570) .Clift, The E-Democracy E-Book

(1571) J. Mattila, «Participatory E-governance—a New Solution to an Old Problem?,» in: A. Salminen (ed.), Governing Networks. EGPA Yearbook .(Amsterdam: IOS Press, 2003), pp. 161-169

(1572) C. Raab and C. Bellamy, «Hollowed, but not Yet Out: Post-modernizing Parliamentary Democracy,» Paper Presented at the EGPA .Conference Glasgow, 30 August-2 September 2000

(1573) I. Th. M. Snellen, «Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servants,» International Review of .Administrative Sciences, vol. 68 (2002), pp. 183-198

(1574) .«Mattila, «Participatory E-governance

(1575) P. Bishop, «Representative Democracy, Participation and Globalisation,» Paper Presented at the IIAS Conference Bologna, 19-22 .June 2000

(1576) J. Hoff, «Technology and Social Change,» in: J. Hoff, I. Horrocks and P. Tops (eds.), Democratic Governance and New Technology (London; .New York: Routledge, 2000), pp. 13-32

(1577) C. Smith, «Political Parties in the Information Age: From 'Mass Party' to Leadership Organization?,» in: Snellen and Van De Donk (eds.), .Public Administration in an Information Age, pp. 175-189

(1578) Nieuwenhuizen and Snellen, «Informatisation Policies in the Dutch .«Parliament

(1579) .«Snellen, «Electronic

(1580) .Fountain, Building the Virtual State, p. 27

.Ibid., p. 99 (1581)

.Homburg, The Political Economy (1582)

H. Reinermann and J. von Lucke (eds.), Electronic Government in (1583) Deutschland: Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung, Forschungsberichte vol. 226 (Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche .verwaltung, 2002)

.«Bekkers, «Wiring (1584)

Reinermann and von Lucke (eds.), Electronic Government in (1585) .Deutschland

Van Den Hoven M. J., «Privacy and the Varieties of Informational (1586) Wrongdoing,» Austr. Journal of Professional and Applied Ethics, vol. 1, no. .1 (1998), pp. 30-43

.«Pardo, «Realizing the Promise of Digital Government (1587)

H. Van Duivenboden and M. Lips (eds.), Klantgericht Werken in de (1588) Publieke Sector: Inrichting van de Electronische Overheid (Utrecht: Lemma .BV, 2001)

M. Barrados et al., «Involving Others in Governing: Safeguarding (1589) the Public Interest,» Paper Presented at the IIAS Conference Bologna, 19-.22 June 2000

الفصل الثامن عشر: المهنيون في مؤسسات الخدمات العامة اقتراحات لإصلاح القطاع العام [(1590)] ...... إيوان فيرلي - كيث ج. غيراتي

أولًا: مقدمة

يقوم المهنيون بدور رئيس في تنظيم الخدمات العامة وتقديمها. وما يميز القطاع العام وجود عدد كبير من المهنيين والمختصين فيه مثل الأطباء والمحامين والممرضين والمعلمين. وقد أدت خصخصة الصناعات العامة والتعاقد الخارجي ومبادرات إعادة الهيكلة في الثمانينيات والتسعينيات في القرن العشرين إلى تحجيم القوى العاملة اليدوية في قطاعات عامة متعددة وإلى إعادة هيكلة الإدارة المتوسطة. لكن خصخصة الجوانب الرئيسة لدولة الرفاه حيث يتركز المهنيون كانت أكثر صعوبة. وبقي تمثيل المهنيين قويًا بوصفهم مستشارين في الحكومة المركزية مثل الاقتصاديين وبعض المختصين في «مهن جديدة، أو عاملين ذوي معرفة» (كخبراء المعلومات). وفي ظل هذه الاتجاهات يبقى دور المهنيين في مؤسسات الخدمة العامة مهمًا جدًا.

هناك طرائق عدة لتحليل المهن في الخدمة العامة، فهذا مجال واسع ومعقد، ومن هذه الطرائق: تصنيف المهن وتحليلها وفقًا للموقع والدور، كالفرق بين المهن في الحكومة المحلية والحكومة المركزية أو الفرق بين مهن النخبة والمهن المساندة. وهناك طريقة أخرى تتمثل في تحليل العلاقات المتغيرة بين مهن الخدمة العامة ومستخدمي الخدمة الأكثر تطلبًا. وتتمثل الطريقة الثالثة في تتبع تطور مشروعات تقنين المهن، فمثلًا يبدو أن الخدمة المدنية (في المملكة المتحدة في الأقل) سارت في طريق طويلة ابتداءً من «الهواة» إلى فكرة كون الموظف مهنيًا أو محترفًا.

تُعد هذه الاتجاهات مهمة للباحثين وللسياسة العامة. لكن تركيزنا هنا هو على العلاقة بين المختصين في الخدمة العامة وإصلاح الإدارة العامة الحالية. وهذا التركيز يضيّق مجالًا واسعًا له أهمية استراتيجية في مساعدتنا في فهم التحديات التي تواجه مصلحي القطاع العام. إن إصلاحات الإدارة العامة الجديدة تتحدى المهنية بما هي مبدأ في الحكم [(1591)]، ولكنها أيضًا تعتمد على المهنيين في تنفيذها. إن مواءمة الاختلاف بين السياسة والمصالح المهنية

والأجندات قد تحدد نتائج جهد الإصلاح الحالي، فنحن في حاجة إلى الربط بين الإصلاح الإداري التقليدي المنفصل وما كتب عن المهن لنستخلص بعض النتائج الممكنة.

يستعرض هذا البحث الدراسات السابقة في شأن المهنيين في مؤسسات الخدمة العامة، ثم يقدم أنموذجين معاصرين بديلين لإصلاح الخدمات العامة هي الإدارة العامة الجديدة وأنموذج الحوكمة، ويستخلص بعض الاقتراحات للمهنيين في الخدمة العامة. وسنعرض أمثلة من الرعاية الصحية والتعليم العالي في دول مختلفة. تم اختيار هذه الأمثلة لدورها الرئيس في العديد من استراتيجيات الإصلاح الحالية. وسنحدد معالم بعض الاحتمالات أو السيناريوات المستقبلية ومدلولاتها. إننا نحتاج إلى المزيد من الدراسات النظرية والعملية، لكن الأدلة تشير إلى استجابات متنوعة من المهنيين بشأن إصلاح القطاع العام وبدرجة أكبر مما هو متوقع.

ثانيًا: دراسات متعددة الميادين في التطور: السيطرة المهنية أم الإدارياتية أم ماذا؟

هناك دراسات علمية متقدمة في شأن المهن ويقدم بعضها اقتراحات لمؤسسات القطاع العام، لكنها لا ترتبط بالدراسات التقليدية المنفصلة في شأن إصلاح السياسة العامة. قام ليخت وفينيل [1592] بمراجعة بعض الاتجاهات النظرية الرئيسة في العمل المهني بما في ذلك نظرية المهنة (كيف تتطور المهن الاحترافية)، والنظريات التي تحلل المهن والمؤسسات ونظرية السيادة أو السيطرة، ونظرية التغير المؤسساتي (وهي محور اهتمام هذا البحث). وفي ميدان الطب، تُميز نظريات القوة [1593] بين السيطرة المهنية المستمرة، وأنموذج تعددي للسلطات المضادة (مثل: تنامي نفوذ المستخدم، وظهور مهن خبيرة جديدة)، واتجاه عدم تقنين المهن الطبية وجعلها من المهن الكادحة. ويفرق ريد [1594] في إطاره النظري لتصنيف مناهج دراسة العمل المهني بين «فرضية الاستمرار» (حيث يتم تقنين المهن وإغلاقها على غير المحترفين)، و«فرضية التحول» (التي تفترض وجود خسارة ملموسة في السيطرة المهنية)، و«فرضية التجزئة» (حيث يتزامن العمل المهني التقليدي مع أعمال وخبرات جديدة مثل تقنيات المعلومات والاتصالات) [1595]. وبشكل عام، فإن الدراسات الحديثة تبتعد من فرضيتي الاستمرار والسيادة، لكن البديل ليس واضحًا سواء أكان أنموذج التحول أم أنموذج التجزئة.

تختلف وجهات نظر الباحثين وفقًا لاختلاف تخصصاتهم الأكاديمية. ففي الولايات المتحدة الأميركية، مثلًا، يشكل المهنيون، في نظر علماء السياسة، نظامًا فرعيًا في إطار النظام البيروقراطي العام، وما زال هذا النظام يزداد أهمية منذ الثلاثينيات من القرن العشرين مع ازدياد نضج نظام الجدارة والاستحقاق. وكان ينظر إلى الخبرات المهنية (المحامون والعلماء) هنا بوصفها

وسيلةً لمكافحة الفساد وعدم الفاعلية في الحكومة الأميركية [(1596)]. وقد يوظف البيروقراطيون عددًا من المهنيين لتغيير أو «تحديث» صورة المؤسسة العامة: يضرب ويلسون [(1597)] مثالًا من دائرة الأحراج الأميركية عندما عينت اختصاصيين جددًا في البيئة. كما درس علماء السياسة ما إذا كان تأثير المهنيين على السياسة العامة جزءًا من «المثلث الحديدي» المغلق أو «أنموذج شبكات» أقل صرامة [(1598)]، الأمر الذي يعكس حوارًا أوسع بين أنموذج النخبة والأنموذج التعددي لسلطة الدولة. كما أن علماء السياسة يهتمون بطرائق ارتباط أنظمة الرعاية الصحية بالأنظمة الحكومية على المستوى الأعلى [(1599)].

قام عدد آخر من علماء السياسة [(1600)] بتحليل طرائق استخدام موظفي الخط الأمامي لأوضاع الصلاحية العالية في الوكالات التي تتعامل مع الناس، والتخلص من سلطة كبار صناع السياسة لتعديل مسار الأمور. لاحظ ليبسكي [(1601)] ظهور مهن جديدة تتمركز حول العملاء (مثل محامي المجتمع) في مؤسسات الخدمة العامة القادمين من الحركات الاجتماعية. كما أن أحد علماء الاجتماع يحذر من مشروعات «تقنين المهن» وهي عملية تحويل الحرفة إلى مهنة [(1602)]. يدرس منظرو التغير المؤسساتي حركة التغير في مؤسسات مهنية متميزة [(1603)] ذات قدرة إدارية ضعيفة تقاوم التغيير الكبير الذي يصدر من الأعلى إلى الأسفل. ويعتمد هذا البحث منظورًا اجتماعيًا تنظيميًا لتحليل عمليات التغيير الحالية.

ينظر الاقتصاديون عادة بتشكيك وريبة إلى سلوك المهنيين بمن فيهم العاملون في المؤسسات العامة. فقد لاحظوا أن المهنيين يسعون عادة إلى إنشاء احتكار بناءً على امتلاك الوثائق الثبوتية التي تستبعد بعض المُورِّدين المحتملين [(1604)]، فتكون النتيجة هي انخفاض المنافسة واختيار المستهلك والعرض الفائض وتضخم الأسعار، وبخاصة عندما تتحكم المهن في الدخول إلى سوق العمل والخروج منها. وكان تأثير هذه الأساليب التي تقودها السوق [(1605)] يتنامى تدريجًا منذ السبعينيات من القرن العشرين في مجالات مثل السياسة الصحية في الولايات المتحدة حيث واجه الطب تحديًا متزايدًا في ضبط التكاليف. وتقترح نظرية الوكالة استخدام عقود أكثر وضوحًا بين المديرين والمهنيين بحيث تكون مرتبطة بأشكال أقوى من الحوافز [(1606)] لتحقيق الانسجام بين المهنيين وأهداف السياسة.

تؤيد الدراسات في شأن المهن أنموذج «السيادة المهنية» في ضوء حالة الطب في أميركا [(1607)] في الخمسيينات من القرن العشرين عندما سيطر مقدمو الرعاية الصحية على سوق العمل تقريبًا. فقد سيطر موظفو الرعاية الصحية على المديرين والمستفيدين من الخدمة، ما أدى إلى حالة من عدم المساواة في توزيع السلطة بين المجموعات الاجتماعية [(1608)]. إن الانتقال من العمل المهني المستقل إلى البيروقرطيات العامة الكبيرة في الخمسينيات

والستينيات من القرن العشرين لم ينه السيطرة المهنية. يقترح مينتزبرغ [(1609)] أنموذجًا «للبيروقراطية المهنية» حيث يمثل المهنيون الكبار الأساس الحقيقي، ويكون الشكل التنظيمي أحد نماذج المسلكية الحرفية في الوحدات الإدارية الحكومية [(1610)] ذات القواعد البيروقراطية المتعددة والسيادة المهنية القوية على ممارسات العمل. كما أن أسلوب الإدارة يكون ميسرًا بدلًا من كونه مسيطرًا. يشكل المهنيون في هذه البيروقراطيات مجموعات تحميهم من العمليات الإدارية المعيارية [(1611)]. فعلى سبيل المثال، تأثرت الخدمات الصحية الوطنية في المملكة المتحدة كثيرًا بمقدمي الرعاية الصحية الكبار على الرغم من الملكية العامة والبيروقراطية القوية فيها. يقترح رودز [(1612)] أن تقوم المجموعات المهنية بالسيطرة على ميدان السياسية: يسيطر كبار العاملين في الرعاية الصحية على شبكات السياسة المغلقة كالهيئة الاستشارية في وزارة الصحة. وتعد هذه «المثلثات الحديدية» أكثر محدودية من الأنموذج الأميركي التي يقدمه هكلو [(1613)].

لكن الافتراض القديم بأن مجتمعات ما بعد الصناعة ستؤدي إلى «الاحتراف عند كل شخص» لم يتحقق. وتشير الدراسات إلى تنامي الإداراياتية [(1614)] في مؤسسات الخدمة العامة. فلماذا يحدث ذلك؟ لقد سعت إصلاحات الخدمة العامة في كثير من الدول إلى زيادة السلطة الإدارية والحد من السلطة التقليدية للمهنيين. وكان الدافع إلى ذلك هو الرغبة السياسية لخفض التكلفة المتزايدة للبرامج الاجتماعية [(1615)] التي يمولها دافعو الضرائب وتمكين المستهلكين. ويؤدي هذا الوضع إلى حدوث تغير جذري بدلًا من الاستمرار في الوضع الحالي: وحتى المهن المقننة كالطب، فإنها تجد إعادة السيطرة المهنية صعبة، وبدأت تخضع لضغوط خارجية لإخضاعها للمساءلة أمام المرضى وممثليهم السياسيين وممثليهم في مؤسساتهم.

1- توقف مشروعات الاحتراف

يحاول صناع السياسة والمديرون العامون الحد من الاستقلالية المهنية بينما تسعى المهن إلى زيادة استقلاليتها. لكن مشروعات الاحتراف الحديثة لم تكن ناجحة. فقد حاول العاملون في مهنة التمريض، مثلًا، الحصول على استقلاليتهم وعلى مكانة عالية كما هو الحال في مهنة الطب، فوضعوا أنظمة لتنظيم المهنة وأنظمة للاعتماد واقتصر التوظيف على خريجي التمريض فحسب. ولكن هذه المطالب لم تحظ بقبول الدولة. ومن الأسباب المحتملة لذلك التفريق بين الجنسين الذي يجعل المهن عالية المستوى في الطب والقانون يسيطر عليها الذكور، أما المهن الأقل مكانة كالتدريس والعمل الاجتماعي والتمريض فهي من حظ الإناث في الأغلب. وهناك سبب آخر يتمثل في أن الأوضاع التاريخية التي أدت إلى ظهور المهن النخبوية قد انتهت، لذلك فإن مشروعات الاحتراف لن تنجح. يتحدث بعض الباحثِين والكتاب بشكل

متزايد عن «العاملين ذوي المعرفة» أو «الخبراء» بدلًا من المهنيين أو المحترفين [(1616)] مثل المجموعات الجديدة من فنيي المعلومات أو المستشارين الإداريين (على الرغم من أن الاهتمام بالخبرة كان موجودًا في الولايات المتحدة الأميركية، كما ذكرنا سابقًا). وهذا يعني أن المديرين في القطاع العام قد يسعون إلى تحويل أنفسهم إلى مهنة جديدة، لكن نجاحهم غير متوقع. ويستطيع المرء أن يميز بين «حالة الاحتراف» القديمة و«حالة الخبراء» الجديدة (حيث يبقى العاملين ذوي المعرفة مؤثرين، لكنهم لم يطوروا مؤسسات للمهن النخبوية القديمة تستطيع تنظيم نفسها بنفسها.

2- العلاقات بين المهن: تحولات في أعباء العمل ونزاعات التسابق

يشير أبوت [(1617)] إلى المنافسة في الصلاحيات بين المهن المتداخلة. فالعلاقة بين المجموعات المهنية تتمتع بنفس أهمية العلاقة بين المهنيين والمديرين. ويتضمن القطاع العام عددًا كبيرًا من التجمعات المهنية التي تسعى فيها المهن المسيطرة إلى تهميش صلاحيات المهن الأقل أهمية. يدعي فروند وماكواير [(1618)] أن سيطرة مهنة الطب أدت إلى تهميش أو تحييد أو استبعاد مهن الرعاية الصحية المنافسة كلها. لكن هذا النمط الثابت قد لا يكون دليلًا في أوضاع معنية. لقد دفع النقص في التوظيف بالأطباء في المملكة المتحدة إلى التنازل عن الأعمال الروتينية إلى كبار الممرضات، حيث ظهرت أدوار جديدة، وأصبح التغير في أعباء العمل أقل إثارة للجدل في ضوء كثرة الأعباء. كما أن العمل الروتيني للمدرسين بدأ ينتقل لمساعدي المدرسين في الصفوف ومن المحامين إلى مساعديهم.

من الممكن أن تؤدي مشروعات الاحتراف في القطاع العام إلى نمط من التعددية المهنية التي تسبب بدورها تباطأً في إصلاح الخدمات العامة إلى الحد الأدنى [(1619)]. فكيف يستجيب المطالبون بإصلاح السياسة لهذه التعددية المهنية؟ فقد تكون سياسة «فرق تسد» أحد الحلول الممكنة. وفي الوضع الأمثل، تؤدي الإصلاحات في السياسة إلى تمكين بعض المهن العامة الفرعية التي تعد المهن المسيطرة (كنقل العمل من مهنة الطب إلى التمريض). لكن التعددية المهنية تهدد إصلاح الخدمات العامة لأن التغيير السريع الواضح في التوزيع التقليدي للعمل يصبح مزعجًا خارج الأحوال المحددة للصراع المتزايد بين المهن الذي ذكر آنفًا. ومع ذلك، يبقى ضمان التعاون بين المجموعات المهنية المتنوعة ضروريًا لتحقيق خدمات متناسقة ذات جودة عالية. ومن الحلول الأخرى التي تقدمها السياسة طرح مبادرات لتحرير تقسيم العمل بين المهن، كما هو الحال في المحاولات الأخيرة لإزالة القيود الحكومية عن

الخدمات القانونية في المملكة المتحدة، وتخفيف الضوابط عن تقسيم العمل غير المعروف بين المحامين والمستشارين القانونيين.

3- المهن التي ترتكز على المعرفة

يعد امتلاك معرفة قيّمة ونادرة ونظرية سمة أساسية للمهنة. أشار ريد [(1620)] إلى أن مثل هذه المعرفة المهنية حظيت بدعم وانتقاء متزايدين من العاملين الجدد من ذوي المعرفة. وأصبح هذا الميدان أكثر أهمية من ذي قبل مع ظهور الشركات التي ترتكز على المعرفة [(1621)] أو المؤسسات التي ترتكز على المعرفة بشكل عام والتي تنتج معرفة بشكل أساسي بدلًا من إنتاج السلع أو الخدمات. وقد تكون هناك محاولات لضبط تلك المعرفة من خلال استراتيجيات إدارة المعرفة. ويبدو أن هناك ضغوطًا فاعلة في مؤسسات القطاع العام في ما يتعلق بالمعرفة المهنية. من جهة أخرى، نلاحظ وجود محاولات لتطبيق البيروقراطية ووضع القوانين والسيطرة. فعلى سبيل المثال، ظهرت أشكال علمية بيروقراطية للمعرفة في مهنة الطب على مستوى العالم كجزء من حركة الطب الذي يرتكز على الأدلة مصحوبة باختفاء القرار الإكلينكي الضمني وظهور مؤسسات حكومية جديدة تنتج أعدادًا متزايدة من الإرشادات والبروتوكلات التي تسعى لتقنين المعرفة وتأطيرها [(1622)]. ففي المملكة المتحدة فقد المدرسون سيطرتهم على تطوير المناهج لمصلحة المؤسسات الوطنية. من جهة أخرى، يشير موران [(1623)] إلى القدرة المستمرة للنخبة الباحثة من الأطباء في أميركا للحصول على ميزانيات ضخمة لدعم البحث في المعاهد الصحية الوطنية، وإلى العلاقة بين هذه البحوث الأساسية وتطور أدوية وأساليب تكنولوجية. وتعد المعرفة التي ترتكز على البحث محركًا أساسيًا ومستقلًا للإنتاج والتطوير الاقتصادي. وتعمل الجامعات التي تركز على البحوث على تمييز نفسها من باقي الجامعات الأخرى. وأخيرًا، نلاحظ وجود بعض الأدلة على تجزئة المعرفة والتشكيك فيها حيث قام العاملون ذوو المعرفة (مثل: خبراء الاقتصاد الصحي الذين يدرسون جدوى الاختراعات الطبية) بإنتاج معرفة بديلة تدعم وفي الوقت ذاته تتحدى المعرفة المهنية القديمة. إن المعرفة لا تنتقل بسهولة بين المهن الخدماتية العامة، بل تبقى عالقة على الحدود بينها لأن كل مهنة تشكل «مجموعة ممارسة» معرفية واجتماعية مختلفة [(1624)].

4- هل نتوجه نحو الإدارياتية في المهن الخدماتية العامة؟

لقد أدت الأزمة المالية لدولة الرفاه في الثمانينيات والتسعيينيات من القرن العشرين إلى تدخلات في السياسة تهدف إلى خفض التكلفة وتحسين نوعية

الخدمات التي يقدمها المختصون في الخدمات العامة في مواجهة ثورات دافعي الضرائب. وقد أدى ذلك إلى إيجاد أدوار إدارية وأنظمة خارجية للتدقيق من أجل إضعاف السيطرة المهنية. وينظر بعضهم إلى هذه العملية الإدارياتية بأنها جذرية ومستدامة [(1625)].

من الأمثلة على ذلك التعليم العالي، حيث تراجعت فيه الحرية الأكاديمية التقليدية. يذكر بريتشارد [(1626)] أن الأكاديميين في التعليم العالي في المملكة المتحدة في صراع متزايد مع ظهور كوادر جديدة من المديرين (ممن كانوا أصلًا أكاديميين) ما أدى إلى تفكيك العمل الأكاديمي التقليدي وتحول إلى تكثيف العمل بتوجيه من الأهداف الإدارية. أظهرت دراسة ريد وديم [(1627)] لملفات الأكاديميين ورتبهم أن كثيرًا منهم يشعر بوجود درجة عالية من الهيمنة الإدارية على عملهم بفضل أساليب الرقابة التكنولوجية الجديدة التي ساعدت في جمع بيانات عن الأداء (وهذا ما يمكن تسميته سيطرة المصفوفات الإلكترونية). ويلاحظ بعضهم تحولًا في أساليب الإدارة من الأنماط النسوية إلى الأنماط الذكورية في الجامعات البريطانية مع التركيز على التقويم وقياس الأداء وإدارته [(1628)]. وعلى المستوى العالمي، هناك توجه نحو الإدارياتية في الجامعات الأميركية أيضًا. ويقول الخواص [(1629)] إن هناك تمكينًا استراتيجيًا متزايدًا في كثير من الجامعات الأميركية، كما تنبأ كلارك [(1630)] في أنموذجه «المنظم» والتحول بالتدريج إلى الجامعة التجارية. وفي فرنسا، لاحظ موسلين ومينو جيرار [(1631)] زيادة في القدرة القيادية للجامعة التجارية على الرغم من أن الإصلاح في هذه الحالة لم يُفرض من الأعلى ولكنه مرتبط بالتقسيم الإقليمي. لكن هل يمكن أن تكون عملية الإدارياتية أقل تأثيرًا مما تشير إليه بعض هذه التقارير؟ تعاني المهن البارزة في القطاع الخاص [(1632)] نموًا متزايدًا في الأنظمة الإدارية للشركات على حساب الاستقلالية المهنية. إلا أن الدوافع الرئيسة (قوى السوق، العولمة، الطاقة الزائدة، وضغط العميل الحاد) تبقى أضعف في القطاع العام، لذا فإن نمط السيطرة المهنية القديم يستطيع البقاء لفترة أطول هناك [(1633)]. ولذلك فقد تجد استراتيجيات الإصلاح في الشعوب الأوروبية التي اعتادت على توفير الرفاهية - بوجود قوى سوق ضعيفة - الإدارياتية شاقة جدًا [(1634)]. ففي الولايات المتحدة، مثلًا، حيث تكون أشكال الدفع من طريق التأمين أقوى من أشكال الدفع من طريق دافعي الضرائب، فإن المؤسسات الشرائية كمؤسسات الصيانة الصحية في القطاع الصحي تكون أقوى في التغلب على التغيير في الممارسات المهنية من طريق السيطرة على الأجور [(1635)].

5- تصورات بديلة؟

قد يكون الجدل بين الاحتراف والإدارياتية الذي طرحناه سابقًا غير مكتمل ومبالغ فيه. فهل هناك تصورات أخرى دقيقة؟ يتمثل البديل الأول في ظهور الهجين المهني - الإداري: حيث يكون فيه كثيرون من المديرين أنفسهم من المهنيين بالتدريب. ففي هذا الأنموذج، يتخذ المهنيون، أدورًا إدارية جديدة في ممارسة مهنهم سعيًا منهم إلى الربط بين عالمي المهن والإدارة. وقد يحتاج النظام الإداري إلى تطوير مثل هذه الكوادر عبر الاستثمار في التطوير المؤسساتي والشخصي في عملية الانتقال إلى الأدوار الجديدة. وهذه استراتيجية دمج [(1636)] بمجموعة واحدة من النخب في الأقل. ففي قطاع الرعاية الصحية في المملكة المتحدة برز المديرون الطبيون (مديرو العيادات) بوصفهم مجموعة قيادية مهمة كانت في الأغلب أكثر تأثيرًا من المديرين العاديين، كما كان الحال عليه في الثمانينيات من القرن العشرين. وإن عددًا من الأكاديميين انتقلوا من المهن الأكاديمية البحت واستلموا مناصب إدارية استراتيجية (رؤساء أقسام مثلًا). وفي الولايات المتحدة الأميركية، ظهرت اتجاهات أوسع عندما ظهرت برامج مشتركة بين الطب أو القانون وإدارة السياسة العامة، أو بين العمل الاجتماعي وإدارة الأعمال.

ثانيًا، رحب بعض المهنيين من رجال الأعمال بحريات السوق المتزايدة المرتبطة بإصلاحات تساعدهم في التخلص من «البيروقرطية المهنية الصارمة». وليس جميع المهنيين يعارضون فكرة «تحرير الخدمات العامة» وبخاصة عندما يكون لهم الحق في الممارسات الخاصة بعد تجاربهم في القطاع الخاص. وفي المقابل أظهرت دراسة أجراها وتنجتون وماكنولتي وويب [(1637)] أدلة تناقض ما هو معروف في هذا الموضوع، حيث أشارت إلى أن العاملين في الخدمات الصحية الوطنية استساغوا فكرة تسويق خدماتهم في ضوء الإصلاحات في الإدارة العامة الجديدة. ويوضح الأنموذج الذي طرحه كلارك [(1638)] بشأن الجامعة الخاصة وجود سيطرة استراتيجية قوية على الرغم من وجود انفتاح أكبر على الأسواق. لذلك، فهل ترتكز البحوث والدراسات التي تنتقد استجابة المهنيين للإدارياتية في الخدمات العامة على معايير أم على أسس عملية؟

ثالثًا، تتميز مؤسسات الخدمات العامة بالنمط الجماعي بدلًا من النمط الفردي في القيادة، وبخاصة في فترة التغيير الاستراتيجي [(1639)]. إن أشكال القيادة التي ترتكز على عمل الفريق تجمع بين المديرين والمهنيين لأن أحدهما لا ينجح في إدارة التغيير من دون دعم الطرف الآخر. ويؤدي الصراع إلى التفاوض وقد يؤدي إلى التعاون أيضًا. إن تقسيم العمل هذا يفيد الطرفين في إدارة التغيير: يعمل المديرون على تأمين الدعم من الأنظمة السياسية وواضعي السياسات، بينما يعمل كبار المهنيين على التفاوض في شأن الرتبة المهنية والسجل المهني.

باختصار، ثمة دراسات كثيرة في مجال المهن في مؤسسات الخدمة العامة. وقد تتميز التطورات الحالية بفترة من التغير المؤسساتي لأن استراتيجيات الإصلاح تسعى إلى السيطرة على المهنيين في الخدمات العامة وإلى إعادة تشكيل العمل المهني التقليدي. ومن الملاحظ أن الدراسات والبحوث تتحول من افتراض السيطرة المهنية إلى السيطرة الإدارياتية على الرغم من وجود جدل في مدى عمق هذا التحول واتساعه. هناك نتائج دقيقة وبديلة ممكنة، لذلك فنحن في حاجة إلى مزيد من التفكير والدراسات الميدانية.

ثالثًا: إصلاح القطاع العام وآثاره على المهنيين في الخدمة العامة من منظورين مختلفين

1- الإدارة العامة الجديدة والمهن في القطاع العام

ننتقل الآن لنتحدث عن العلاقة بين استراتيجيات الإصلاح في القطاع العام والمهن في هذا القطاع، ويمكننا أن نميز بين نوعين من الإصلاح على المستوى الأعلى. ففي العقدين الماضيين، سادت أفكار الإدارة العامة الجديدة [(1640)] وازدادت تأثيرًا في المملكة المتحدة ونيوزيلندا وكندا وأستراليا [(1641)]. فقد انتقدت الإدارة العامة الجديدة المهن القوية لسيطرتها على مؤسسات القطاع العام وإعاقتها الإصلاح ذا الدوافع السياسية أو الموجه لخدمة المستخدم [(1642)]. ويُعتقد بأن أصحاب المهن الذين يقدمون خدمات لمصلحة المنتجين وليس لمصلحة المستهلكين قد سيطروا على مؤسسات الخدمات العامة [(1643)]. لذلك، فإن الثقة العالية في أصحاب المهن قد تحولت إلى حالة من عدم الثقة والضبط ووسائل المراقبة [(1644)].

تقدم الإدارة العامة الجديدة مستويات أعلى من المساءلة لأصحاب المهن العامة. إن الأداء السيئ لا يمكن التغاضي عنه من خلال التقويم الذاتي أو العقود القصيرة الأمد أو الأجر الذي يعتمد على الأداء. وعلى عكس الافتراض بأن شبكات السياسة تسيطر عليها المجموعات المهنية [(1645)]، فإن الحكومات التي تعتمد أسلوب الإدارة العامة الجديدة قد انسحبت من شبكات السياسة المهنية العامة: فقد توقفت وزارة التربية والتعليم البريطانية عن تدريس الاتحادات التجارية لأنها تعتبرها مجرد مجموعات ترتكز على مصالح المنتج. وأدى هذا الانعزال إلى نشوء علاقات عدائية على الرغم من أن وزارة التربية والتعليم البريطانية تدعي أن فرضها للأهداف على المهنيين يحمي مصالح المستخدمين (مثل رفع مستويات القراءة والكتابة والحساب) ويتحدى الأداء المهني المتدني.

بينما تمثل الإدارة العامة الجديدة إدخال الأفكار والأساليب الإدارية من القطاع الخاص إلى الخدمات العامة، هناك أنواع فرعية مختلفة للإدارة العامة الجديدة [(1646)] تعكس مدارس فكرية إدارية متنوعة. إننا نميز بين «الإدارة العامة الجديدة الصلبة» و«الإدارة العامة الجديدة الناعمة». ولكل نوع من هذه الإدارة مدلولاتها الخاصة لأصحاب المهن العامة.

2- «الإدارة العامة الجديدة الصلبة» وأصحاب المهن في الخدمات العامة

يدعي برودبنت ولافلن [(1647)] أن أنظمة الإدارة العامة الجديدة تسعى إلى السيطرة على أصحاب المهن في الخدمات العامة من طريق إدخال «منطق محاسبي» يركز على القياس المباشر للمخرجات والنتائج، ويربط بينها وبين السيولة المالية لكي تعمل على مكافأة الأداء. وفي إطار الإدارة العامة الجديدة الصلبة، برزت المحاسبة وقياس الأداء وإدارته والمالية المتعلقة بالأداء. ويَفترض هذا الأنموذج الجديد (1) تحديد الأداء من خلال القياس و(2) استراتيجية الثواب أو العقاب باستخدام الأرقام ومؤشرات الأداء أساسًا للتقويم. وقد تم تطبيق هذه الأفكار في النظام التعليمي في المملكة المتحدة [(1648)] بوساطة أنظمة إدارة الأداء والتقويم المؤسساتي للبحث والأداء في التدريس والارتباط بتدفق المنح. إن هذه النتيجة هي على عكس المتوقع وفقًا للنظرة التاريخية للتعليم العالي بصفته قطاعًا ذا قدرة قوية على توجيه ذاته، وهذا أمر يشير إلى تأثير منخفض للإدارة العامة الجديدة.

3- الإدارة العامة الجديدة الناعمة ومهن الخدمات العامة

على الرغم من وجود الإدارة العامة الجديدة الصلبة منذ الثمانينيات من القرن العشرين، هناك ظهور جديد للإدارة العامة الجديدة الناعمة التي ترتبط بمدرسة العلاقات الإنسانية لإدارة القطاع الخاص بدلًا من المنطق المحاسبي، ويكون التركيز هنا على توجهات المستخدم وتحسين الجودة والتطور الفردي والمؤسساتي والتعلم. فبينما يُعد هذا أسلوبًا إداريًا مختلفًا عن الأنموذج الأقوى للإدارة العامة الجديدة، فإنه ينقل مكان السيطرة واتخاذ القرار بعيدًا من أصحاب المهن إلى وظيفة إدارية داخلية. والهدف من ذلك هو استيعاب أصحاب المهن في أنظمة إدارية أكثر شمولية وتجاوبًا. ومما يساهم في هذا الأسلوب الإداري ويدعمه منهج «ثقافة التميز» [(1649)] الذي ساد في الثمانينيات من القرن العشرين إضافةً إلى نماذج «الالتزام العالي» في الموارد البشرية [(1650)]. كما ظهرت أنظمة جودة جديدة في استراتيجيات الإصلاح الإداري مثل

إدارة الجودة الشاملة وإعادة بناء العملية التجارية وإعادة تصميم العملية، ولم يكن ذلك في المملكة المتحدة فحسب، بل في أرجاء العالم كافة بوصفه جزءًا من مبادرات الإصلاح [(1651)]. وقد قامت بعض مؤسسات الخدمة العامة باستخدام أنموذج «مؤسسة التعلم» [(1652)]. وهناك استخدام متزايد لتقويم المهن في ضوء حاجاتها إلى التطور وسعيها لتحقيق أهدافها المؤسساتية. إن «برامج التغيير» هذه كثيرًا ما تعاني ضعف الدعم المهني أو المقاومة والرفض أحيانًا [(1653)]. ومع ذلك، فإن الضغط المتزايد على تطوير المؤسسات والتعلم زاد من أهمية أفكار الإدارة العامة الجديدة الناعمة، التي تعد أكثر جذبًا وجلبًا للاهتمام من أفكار الإدارة العامة الجديدة الصلبة، ليس للمديرين العامين الذين يسعون إلى إحداث تغيير فحسب، ولكن أيضًا لبعض أصحاب المهن من ذوي الدافعية الذاتية للمشاركة في مبادرات تحسين الخدمة والذين يجدون في هذه التقنيات الإدارية وسائل مساعدة. وقد يعتمد بعض أصحاب المهن أنموذج المؤسسة المتعلمة لأنه يعزز رغباتهم السابقة للتعليم من خلال مهنهم: أشار ليبسكي [(1654)] إلى «أصحاب المهن الجدد» الذين انضموا إلى الحركات الاجتماعية. ومن المهم في هذا المجال أن نعرف كيف نحافظ على حداثة «أصحاب المهن الجدد» عبر حمايتهم وزيادة عددهم ومنع تسلل الروتين والشعور بعدم المبالاة إلى أنفسهم. وتعد الممارسة التأملية وتأمين الإشراف القوي من الحلول المقترحة لهذه المشكلة.

4- الحوكمة ومهن الخدمات العامة

ما زال بعض المعلقين متشككين في شأن آثار أفكار الإدارة العامة الجديدة [(1655)] حيث يعتبرونها بدعة أو صرعة جديدة. ويدعي نقاد آخرون أن إصلاحات الإدارة الجديدة تؤدي إلى نتائج غير فاعلة: تركيز زائد على خطوط التسلسل الإداري العمودي، إهمال العمل الجانبي ونقص في الشرعية الديمقراطية أو الاجتماعية. ولذلك ظهر نظام حوكمة ما بعد الإدارة العامة الجديدة في المملكة المتحدة، وكان مرتبطًا بانتخابات حركة حزب العمال الجديد في عام 1997، وتم تصدير هذا النظام إلى بعض الدول الناطقة بالإنكليزية.

تدرس النظرية التي تدعى «الطريق الثالث» [(1656)] أخطار توجيه الحكومة والحاجة إلى إعادة توازن العلاقة بينها وبين المجتمع المدني. ويركز ما يسمى أنموذج «الحوكمة» على الاندماج الاجتماعي والشراكة بين المنتفعين على اختلاف أنواعهم بما فيهم أصحاب المهن العامة. وتتضمن الحوكمة إيجاد ائتلاف وأنظمة هجينة ومواقف تعاونية رابحة تشتمل على مجموعات القطاع العام المهنية. وتشير نيومان [(1657)] إلى المزيد من التشاور مع الموظفين وكيفية دمجهم في تطوير السياسة بوصفها جزءًا أساسيًا في عملية التحول من الإدارة العامة الجديدة إلى نماذج العمل التي ترتكز على الحوكمة. وتحدد

وثائق الإصلاح السياسي العام في المملكة المتحدة [1658] الإجراءات المطلوبة للموظفين والمستخدمين لخلق بيئة تحقق حاجاتهم (أوضاع عمل ملائمة وتعليم أفضل وتنمية) في عملية إصلاح الخدمات العامة. لذلك ازداد الحديث في شأن قيمة الخدمات العامة قوة. ويدل هذا الخطاب على موقف أكثر شمولية نحو مهن الخدمة العامة مما هو عليه الحال في خطاب الإدارة العامة الجديدة. إن تنفيذ الحوكمة يرفض استراتيجية الإدارة العامة الجديدة الصلبة، ويقبل وجود الشبكات التي تتمتع باستقلالية ملموسة. وتمثل الشبكات والشراكات آليات جديدة للتوجيه تكمل القيادات الهرمية التقليدية التي فككتها الإصلاحات في الإدارة العامة الجديدة. وتشتمل هذه الشبكات على مهن الخدمات العامة إضافةً إلى موظفين آخرين جدد تم اختيارهم من القطاع العام من خلال شراكات خاصة بين القطاعين العام والخاص (PPPs). ويقول رودز [1659] «إن الحوكمة تلغي الفرق بين الدولة والمجتمع المدني حيث تصبح الدولة مجموعة من الشبكات بين المؤسسات وتتكون من موظفين حكوميين ومدنيين من دون وجود مدير كبير للتوجيه والتنظيم. ومن التحديات الرئيسة التي تواجهها الحكومة تمكين هذه الشبكات والبحث عن قنوات جديدة للتعاون».

تذكر نيومان [1660] أن أنموذج الحوكمة يتضمن التحول من التسلل الهرمي الوظيفي والأسواق إلى الشبكات والشراكات بصفتها آليات قيادية، والاعتراف بشبكات السياسة ودمجها في عملية الحكم، واستعمال التأثير، والإقناع والقيادة بالحكومة، بدلًا من الحكم المباشر والسيطرة. ومن المفترض أن يؤدي ذلك إلى أساس أكثر شرعية وقبولًا للتفاعل بين الدولة والمجتمع بحيث يتعاون أصحاب المهن والمستخدمون في شراكات على مستوى عالٍ من الثقة. ومن المتوقع أن يسيطر أصحاب المهن على جوانب التغيير بدلًا من شعورهم بأنه مفروض عليهم من الأعلى. وقد يؤدي السعي إلى المزيد من الشرعية إلى قبول أكبر للفوائد الخلقية للمهن القوية التي تعتمد على ذاتها. ويتوقع أيضًا أن ينسجم خطاب الحوكمة مع قيم أصحاب المهن العامة أكثر مما هو عليه الحال في أنموذج الإدارة العامة الجديدة. وقد شكل العاملون في القطاع العام دائرة انتخابية مهمة لحركة حزب العمال الجديد في عام 1997. وتعرضت نيومان [1661] صورة متفائلة نوعًا ما لعدد من أصحاب المهن في القطاع العام في بريطانيا ممن ساهموا في مشروع الشراكات الذي كانوا ينظرون إليه بوصفه وسيلة للتحرر من القيود التقليدية ونافذة جديدة لمهن جديدة. ولاحظت نيومان أيضًا أن أنموذج الحوكمة قد سار جنبًا إلى جنب مع أنموذج الإدارة العامة الجديدة بدلًا من الحلول محله. وقد تنتشر أفكار «الطريق الثالث» في الحوكمة خارج موطنها الأصلي في المملكة المتحدة لتصل الى الثقافات الناطقة بالإنكليزية. ويلاحظ وجود اتجاهات مماثلة في

أستراليا ونيوزيلندا حيث اكتسبت الشبكات والتعاون أهمية أكبر في إطار الخدمات العامة [(1662)].

تشير نماذج الإدارة العامة الجديدة والحوكمة إلى نوعين مختلفين من الإصلاح وإلى أنماط متنوعة من العلاقات الإدارية المهنية. وسنوضح في ما يأتي آثار كل نمط من هذه الأنماط والأوضاع التي يزدهر فيها.

رابعًا: التصورات الأربعة لمهن الخدمات العامة

سنلقي الضوء على التصورات الأربعة التي قد تحكم مستقبل أصحاب المهن العامة. إن العلاقات بين الدولة ومهن الخدمات العامة سوف تتباين تباينًا شديدًا وفقًا للأحوال السياسية والاقتصادية: تتضمن النماذج الأنكلو-أميركية اتجاهًا أكثر عدوانية للمهن مما يتضمنه أنموذج حكومة القانون في ألمانيا وفرنسا، أو أنموذج دول الشمال الذي يرتكز على اللامركزية والتعاونية والإجماع [(1663)]. وقد أشارت دراسة حديثة للمستشفيات الدانماركية إلى وجود نمط «ناعم» لتأثير الإدارة العامة الجديدة في المهن هناك، تشوبه أفكار إصلاحية سابقة [(1664)]. وسنعرض في ما يأتي أربعة تصورات/سيناريوات مختلفة:

1. الإدارة العامة الجديدة الصلبة والإداراتية المتشددة.
2. الإدارة العامة الجديدة الناعمة والإداراتية غير المباشرة.
3. التهجين المهني - الإداري.
4. الحوكمة وشبكات الخبراء والإعادة الجزئية للمهننة.

تشكل هذه التصورات خطًا متصلًا يبدأ بالإدارة العامة الجديدة الصلبة وينتهي بالحوكمة.

1- الإدارة العامة الجديدة الصلبة والإداراتية المتشددة

يعد هذا الأنموذج الأكثر عدائية [(1665)] لمهن الخدمات العامة لأن الأوضاع التي ساعدت في ظهور موجة الإدارة العامة الجديدة في خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين (المقاومة السياسية لارتفاع الضرائب والإنفاق العام، والقلق المتزايد بشأن الخدمات غير القابلة للتحسين والجودة المتدنية) ما زالت موجودة، كما أن استراتيجيات الإدارة العامة الجديدة الصلبة قد تتأثر عندما تستجيب الحكومات للاضطراب السياسي المستمر. وسيصبح هذا الاتجاه أقوى في الولايات القانونية التي تخضع فيها المؤسسات لسلطة مركزية وتقع تحت سيطرة تنفيذية قوية [(1666)]. يختلف تأثير الأفكار الإدارية - أو القدرة الإدارية - في القطاع العام من ولاية قانونية إلى أخرى [(1667)]. وقد برزت الإدارة في الثقافات الأنكلوسكسونية أداةً موجهة أقوى مما هو عليه الحال في ثقافات المجموعات ذات المصالح حيث يكون المحامون أكثر شهرة. لقد

كان ظهور الإدارة بوصفها مجموعات نخبوية جديدة واضحًا في عدد من الولايات القانونية الأنكلوسكسونية في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، ويبدو أنها بقيت كذلك ولم تتراجع. إن التخلي عن «العقد الضمني» بين الدولة والمهن في الأنظمة والمجتمعات الإدارياتية محتمل حيث تتلاشى أو تضبط السيطرة المهنية [(1668)] بوجود الكوادر الإدارية المدربة.

ستظل السيطرة على مهن القطاع العام وزيادة إنتاجيتها ضرورة استراتيجية في إطار إصلاح السياسة العامة التي لا يمكن التخلي عنها بسهولة. وستتركز تدخلات الطاقة السياسية والإدارة العامة الجديدة في القطاعات الانتخابية الكبرى (مثل التعليم والصحة). وفي ظل هذا السيناريو، سيظل برنامج الإدارة العامة الجديدة جديرًا بالرعاية والاهتمام، وسيستمر في عمليتي الإدارياتية والتسويق والنمو في أنظمة قياس الأداء. وسيتم التعاقد صراحة مع الخدمات المهنية وسيقاس الأداء وفقًا لمستويات خدماتية محددة طورت في إطار منطق «ضبط التدقيق» وستستمر مستويات الثقة بالتناقص. وسيكون نمو الأدوار الإدارية العامة واضحًا ومصحوبًا بتشديد عقود العمل المهنية من أجل إزالة الأسس التقليدية للاستقلالية. لذلك ستنحسر الاستقلالية وتبرز مكاتب أكثر شفافية تحت تأثيرات خارجية. وستتوافر للمستهلكين معلومات أكثر في شأن أداء المهنيين لتمكينهم من اتخاذ قرارات مستنيرة مثل معدلات الوفيات الناجمة عن الجراحين ونتائج امتحان معلمي المدارس أو مشروع تصنيف المستشفيات في الصحة البريطانية.

من المحتمل أن تستمر الإدارة العامة الجديدة في بعض الدول القوية التي تطبق هذا الأسلوب مثل المملكة المتحدة ونيوزيلندا [(1669)]، لكن ظهورها في بعض الأنظمة الأوروبية الغربية سيبقى غير محتمل، وبخاصة في غياب أزمة مالية كاملة. فهل تنضم أي دولة أخرى إلى مجموعة دول الإدارة العامة الجديدة ذات التأثير العالي أو هل ستمر في الأوضاع التاريخية التي أدت إلى انتهاء الإدارة العامة الجديدة الصلبة؟ وهل سيكون بوسع دول الإدارة العامة الجديدة الصلبة الحالية الانفصال عن نمط الإدارة العامة الجديدة - حتى لو تغير الخطاب السياسي - أم أنها استقرت في هذا النمط إلى أجل طويل [(1670)].

إن الرغبة في التحول إلى ما بعد الإدارة العامة الجديدة قد يعتمد على ما إذا كانت الإصلاحات الناجمة عن الإدارة العامة الجديدة ستصبح «غير قابلة للتطبيق» أم أنها تؤدي إلى تأثيرات عكسية بسبب عدم شرعيتها في القطاعات غير الحكومية.

2- الإدارة العامة الجديدة الناعمة والإدارياتية غير المباشرة

تؤدي الإدارة العامة الجديدة في ظل هذا المشهد إلى شكل غامض وغير مباشر من الإدارياتية حيث ينخرط أصحاب المهن في عمليات إدارية جديدة وفقًا لمبادئ التعلم المشترك والالتزام الشديد والتغير الثقافي بدلًا من القياس والتدقيق والرقابة الخارجية، إلا أنهم يفقدون شخصياتهم القديمة المستقلة وينخرطون في المؤسسة بهدف تأسيس ثقافة جديدة للمؤسسة تعتمد على التعاون والتحسين المستمر للخدمات العامة. وقد تُستخدم مبادرات الإدارة العامة الجديدة الناعمة مع أصحاب المهن الكبار الذين يرفضون السيطرة الإدارية المباشرة. وعندما تصبح مؤسسات الخدمة العامة «مؤسسات للتعليم» يزداد اهتمام المهنيين بالإصلاح كما تزداد دافعيتهم الذاتية للتغيير والتحسين [1671]. وهناك نتائج أخرى تنجم عن هذا الوضع، فمثلًا سيزداد تطور أنظمة الاستقلالية والاعتماد، وكذلك الأنظمة المطورة داخليًا (مثل دوائر الجودة) التي تهدف إلى تعزيز الجودة. وبذلك تتخذ الإدارياتية الأساسية الصلبة دورًا أكثر استراتيجية [1672] في إطار إصلاح السياسة العامة لأن القاعدة المعرفية والمهارات للقوى العاملة في القطاع العام تصبح مهمة لتقديم خدمات أفضل نوعية. وهناك دافع لضمان استشارة أصحاب المهن والخبرات ومشاركتهم لضمان دعمهم وتأييدهم للإصلاح، وبخاصة قادة الرأي المهني الذين يشكلون عوامل تغيير مهمة [1673]. إن الرغبة في تحقيق «تغيير ثقافي» وتغيير بنيوي يعزز استخدام استراتيجيات التطور التي يحتمل أن تركز على برامج «إدارة التغيير» والقيادة التحويلية باستخدام أفكار وأساليب إدارية نشأت أصلًا في القطاع الخاص. وستسعى الحكومة إلى زيادة سيطرتها على الدخول إلى مهن القطاع العام والخروج منها. وقد تزيد من إعداد الداخلين إلى مهن القطاع العام الرئيسة (باستخدام تخطيط القوى العاملة لتوسيع دخول كليات الطب) لتخفيف كثافة القوى المهنية التي أوجدتها الحاجة.

قد يبدو التصور السابق متفائلًا جدًا. فقد لا تستطيع فكرة الإدارة العامة الجديدة الناعمة تجسير التوترات بين المصالح المهنية والمديرين الذين يسعون لتحقيق مستويات أعلى من الالتزام والأداء كما تعرّف من وجهة نظر المعايير الإدارية والسياسية. وهناك تشكيك بشأن استيراد نماذج إدارية من القطاع الخاص لإصلاح مشكلات القطاع العام في أنموذجي الإدارة العامة الجديدة الناعمة والصلبة. فعلى سبيل المثال، أشارت دراسة لمحاولة إنشاء «مؤسسات تعليم» [1674] في الرعاية الصحية الأساسية في المملكة المتحدة إلى وجود صعوبات ملحوظة في التنفيذ لأن الأحوال الأساسية لم تتقبل هذه النماذج المؤسساتية الجديدة، إذ وجد المديرون صعوبة في إدراك مثل هذه المفاهيم الغامضة، ولم يكن بوسعهم حماية التطور المؤسساتي الطويل الأمد من الضغوط المعارضة القصيرة الأمد، وبذلك التزم كثيرون من أصحاب المهن والرتب العالية جانب الحياد.

السؤال أين يمكن أن تزدهر نماذج الإدارة العامة الجديدة الناعمة في إدارة المهنيين للخدمات العامة؟ فكما الحال في الإدارة العامة الجديدة الصلبة، فإن هذه الأفكار ستكون أكثر تأثيرًا في الدول والمجتمعات التي تتمتع بقدرة إدارية وأيديولوجية قوية لكي يثق السياسيون في كفاءة أفكار القطاع الخاص لإصلاح القطاع العام. وإذا افترضنا أن تدخلات التطور المؤسساتي تتطلب دعمًا سياسيًا عاليًا واستثمارًا ماليًا في معظم الخدمات العامة، وإذا أردنا أن تصبح مؤثرة في النظام كله، فإن وجود مؤسسات سياسية مركزية قد يكون مفيدًا أيضًا. وهذه أوضاع مشابهة للإدارة العامة الجديدة الصلبة. لكن في حالة الإدارة العامة الجديدة الناعمة، فقد حل منطق الإدارة العامة الجديدة الصلبة محل منطق المحاسبة السائد سابقًا. وتتطلب الإدارياتية الناعمة أن يكون أنموذج الإدارياتية الأساسية الصلبة قد حقق دورًا استراتيجيًا حقيقيًا وأن يكون المنطق المحاسبي قد أصبح ثانويًا. ومن المتوقع أن يتم ذلك تحت أوضاع التوظيف الكامل والتوازن المالي في الاقتصادات المتقدمة حيث تسود المؤسسات التي ترتكز على المعرفة (بديلًا للتصنيع). وتعد الإدارة العامة الجديدة في إطار الخدمات العامة الاستجابة الأكثر احتمالًا في الخدمات التي ترتكز على المعرفة (الصحة والتعليم) ممّا هو عليه الحال في الخدمات الروتينية الواسعة الانتشار (الضمان الاجتماعي).

سيكون برنامج الحكومات للإصلاح الذي يفضل نماذج الإدارة العامة الجديدة متميزًا من البرنامج القديم الذي يرتكز على فكرة تحقيق الجودة بسعر منخفض. لذلك، فإن أهداف السياسية الرئيسة ترتكز على الجودة وتطوير القدرة بدلًا من الإنتاجية وضبط التكلفة أو زيادة مستويات النشاط. وتتطلب هذه النماذج خططًا طويلة الأمد لكي تنفذ بفاعلية، كما أن التدخلات (على سبيل المثال) في المجال الثقافي تصعب إدارتها أو السيطرة عليها. ويفترض هنا أن الحكومات التي تطبق نماذج الإدارة العامة الجديدة تحتاج إلى وقت واستقرار سياسي: وقد تكون تلك النماذج جذابة في الدول ذات الحكومات المستقرة التي ترتكز على وجود ائتلاف أو حزب مسيطر لفترة طويلة. وسيكون احتمال قيام هذه النماذج الإدارية ضعيفًا في الأنظمة السياسية التي تعتمد التمثيل بحسب نظام الأكثرية المتقلب الذي يتميز بوجود دوائر انتخابية قصيرة وبتغير سريع في الأحزاب في الحكومة.

3- أصحاب المهن يستعمرون الإدارة: النظم الهجينة وإصلاح الذات

في هذا الإطار إن الافتراض بأن المديرين سيستعمرون عالم أصحاب المهن العامة سينقلب رأسًا على عقب حيث أصحاب المهن العامة هم الذين سيستعمرون عالم الإدارة. وبالتحديد، سوف تظهر مجموعة من المهنيين

الخبراء تسعى إلى إدارة زملائهم من المهنيين السابقين. وعلى العكس من المشهدين الأوليين، فإن الهجين المهني - الإداري سيحل محل المدير في أنموذج الإدارياتية الأساسية الصلبة، وسيكون هذا النوع هو العنصر الإداري الأساسي. ويعد هذا المنحى الهجين مهمًا في إدارة الخدمات العامة (كما في الرعاية الصحية والتعليم العالي) حيث إنه يعكس استراتيجية عضوية مخالفة لاستيراد إدارة عامة من الخارج لتوجيه أصحاب المهن في الخدمات العامة. ولكي تكون هذه الفئات الهجينة فعالة عليها أن تشكل حلقة وصل بين العالم الإداري والعالم المهني وتبقى ذات صدقية في العالمين. فعلى مستوى معين تعمل الإدارة الهجينة لتنفيذ خطة إدارية وتطبيقها على معظم العاملين كأن تتحدى الأداء الضعيف في الأنظمة الإدارية التي أسستها الحكومة. كما أن هذه الإدارة الهجينة ستعمل على حماية الأغلبية العظمى للمهنيين من السيطرة الإدارية كما يحدث عند المبالغة في أنظمة التدقيق، وستضمن أيضًا عدم هدم القيم المهنية الأساسية (التميز الأكاديمي والإكلينيكي) من طرف برامج الإصلاح. ومن المحتمل أن تُفضل هذه الإدارة الهجينة نماذج الإدارة العامة الجديدة الناعمة التي ترتكز على الجودة بدلًا من أنظمة الإدارة العامة الجديدة الصلبة التي ترتكز على الإنتاجية.

يبرز عدد من التساؤلات عن مدى التهجين الإداري وتأثيره: هل يستطيع هؤلاء المديرين تحقيق توازن في مصالح الأغلبية العظمى والقطاع الإداري بفاعلية، أم ثمة تناقض بين الطرفين في النهاية؟ هل هناك انفصال بين النخبة الهجينة والأغلبية العظمى [(1675)] يؤدي إلى نزاع مستمر بين المجموعتين اللتين تنتميان أصلًا إلى المهنة نفسها؟ ما هي احتياجاتهم للتدريب والتطوير بعد أن ينتقلوا إلى هذه الأدوار الجديدة وكيف يمكن تلبية هذه الاحتياجات؟ ما هي الإجراءات التي يتخذها نسق السياسة للإفادة من هذه المجموعة الرابطة؟ إن أصحاب مهن الخدمة العامة ليسوا مجرد مستفيدين سلبيين لإصلاحات الخدمة العامة التي تأتي من قمة الهرم إلى قاعدته [(1676)]، لكنهم يتدخلون في تنفيذ هذه الإصلاحات على المستوى المحلي [(1677)].

يتعلم كثيرون من المهنيين أدوارًا جديدة ويتكيفون معها بسرعة ويسعون إلى تشكيلها لحماية برامجهم الأساسية الموجودة سابقًا. وتقوم بعض إصلاحات الخدمات العامة بدور أكثر غموضًا في أدوار القيادة المهنية والإدارية مما هو عليه الحال في طروحات الإدارياتية. فقد تظهر بعض أشكال الممارسات المهنية الجديدة التي تناقض افتراض سلوك النظر إلى الذات الذي يفترض وجوده في دراسات أسلوب الإدارة العامة الجديدة للمهنيين في الخدمات العامة التي تضعف التوجه نحو الإدارياتية. تستطيع مهن الخدمات العامة هنا إصلاح ذاتها (على الرغم من وقوعها تحت تهديد الإدارياتية المفروضة عليها) وإدخال أنظمة أكثر فاعلية للاعتماد على الذات تتجنب الحاجة إلى السيطرة

الخارجية. فعلى سبيل المثال، ذكر أرجيرس [(1678)] أن المهنيين من الأسلوب الثاني، من حيث قيمهم الخاصة، يتصفون بكونهم أكثر تركيزًا على المستفيدين في ممارساتهم من الأجيال السابقة من المهنيين مثل أطباء الرعاية الصحية الأساسية المتحررين الذين يستطلعون آراء مرضاهم في إطار المشاركة في اتخاذ القرار. وفي النهاية، قد تساعد برامج الإصلاح في التربية والتدريب التي بدأت في التسعينيات من القرن العشرين في إنشاء جيل جديد من المهنيين الذين يركزون على خدمة المستفيدين في قطاع الخدمات العالية.

قد يعتقد بعضهم أن هذه الاستراتيجية تكون ملائمة أكثر في المجتمعات التي تكون فيها الأدوار والأفكار والشهرة الإدارية قوية: حيث تصبح الإدارة ميدانًا تتوق إليه النخب المهنية وتسعى إلى الدخول فيه. ولكن الحكومة تقوم بدور أكثر محدودية في الإصلاح من دورها في المشاهد السابقة. وسيكون دورها مقتصرًا على بناء القدرة الإدارية والإصلاحية في المهن نفسها، حيث يصبح سلوك الهيئات المهنية وأصحاب المهن أكثر أهمية: هل يريدون أن يستعمروا عالم الإدارة، وإذا كان الأمر كذلك، فهل هم قادرون على التعلم والتكيف بما يتلاءم وأدوارهم الجديدة بسرعة؟

هناك ثلاثة اعتبارات تحفز الدول التي تتبع هذه الاستراتيجية:1) تقرير أن استراتيجيات إصلاح الخدمات العامة المعتدلة وليس الثورية هي التي تكون مثمرة أكثر من الناحية السياسية؛ 2) احترام مراكز القوى البديلة والشرعية مثل المهن الحرة؛ 3) لقد تم تجريب الاستراتيجيات السابقة للإدارة العامة الجديدة الناعمة والصلبة وتحطمت على صخرة المقاومة المهنية.

4- عيوب الشرعية والإعادة الجزئية للمهننة والدولة الخبيرة

قد يؤدي أنموذج الإدارة العامة الجديدة في المواجهة مع أصحاب مهن الخدمات العامة إلى أثرين عكسيين: أولًا، قد يؤدي إلى عجز في التنفيذ عندما يخفق أصحاب المهن في الخط الأول عن تنفيذ مبادرات التغيير المتجهة من القمة إلى القاعدة، وبالتالي فإنهم سيعملون على منعها أو إعادة تشكيلها [(1679)]. والسؤال هنا، هل تبشر استراتيجيات إصلاح السياسة العامة الكبرى الموجهة إداريًا والمتجهة من القمة إلى القاعدة بالخير الكثير، إلا أنها في النهاية لا تقدم إلا القليل؟ ثانيًا، ستلغي النماذج المرتكزة على الإدارة العامة الجديدة شرعيتها عندما تستثنى المجموعات المهنية التي يثق بها الجمهور، كالأطباء والمعلمين، من المشاركة في صناعة السياسة، وقد تتحول في النهاية إلى نقاط للإصلاح. وقد تحدث عودة جزئية إلى إعادة المهننة أو إلى شكل جديد

بديل من الحكومة الخبيرة حيثما تخفق استراتيجيات الإصلاح الموجهة إداريًا أو سياسيًا أو ماديًا.
على سبيل المثال، فإن أهمية وفائدة الأهداف التي تفرضها الحكومة في الخدمات العامة تخضع حاليًا للمساءلة العامة من طرف الأطباء أو المدرسين. فهل تعني تصنيفات المستشفيات وفقًا لتقويم نظام النجوم شيئًا جوهريًا؟ تشكل الرعاية الصحية الأساسية مثالًا جيدًا، حيث يتمتع أطباء الأسرة بثقة كبيرة في قطاع الخدمات العامة. واستجابة لجوانب عجز الرعية المتنامية، ظهرت نداءات للعودة إلى تمثيل مهن الرعاية الصحية الأساسية في مجالس مؤسسات الرعاية الصحية المحلية، وأصبحت شبكات السياسة هنا تخضع لإعادة المهننة انسجامًا مع النماذج التي ترتكز على الحوكمة كي تقلل من جوانب عجز الشرعية. ويعتمد هذا المشهد على المهن التي تحتفظ بمستوى عالٍ من الشرعية المجتمعية: لقد أصبحت حركات التركيز على المستهلك أو المستخدم واضحة في بعض المجتمعات التي تكون فيها المؤسسات المرتكزة على العميل قوية (كما في الولايات المتحدة الأميركية) وتتحدى الشهرة التقليدية لأصحاب مهن الخدمات العامة.
هناك اتجاه آخر معاكس (على المستوى المتوسط أو العالي لنسق السياسة) يتمثل في القسط المتزايد المفروض على المعرفة التقنية الخفية في عملية صناعة السياسة العامة. ويعد هذا التطور أوسع من مجرد إعادة المهننة ويتلاءم مع فكرة التجزئة أو التقسيم [(1680)] فقد نشهد ظهور «دولة الخبرة» التي يكون فيها للعاملين ذوي الخبرة تأثير متزايد. وقد يعمل هؤلاء أفرادًا بدلًا من كونهم ممثلين لمؤسسات مهنية تقليدية، إلا أنهم يظلون «عاملين ذوي معرفة» مهمين وتبقى معرفتهم مقاومة للإدارياتية وإعادة الهيكلة أو إدارة الأداء. ومن الأمثلة على ذلك العلاقة بين العلم والسياسة العامة، حيث نشاهد استخدام مستشارين فنيين ذوي كفاءة عالية كالعلماء المشاهير في شبكات السياسة. ومن الأمثلة الأخرى في المملكة المتحدة الاستعانة بالخبراء والعلماء لوضع سياسة للأغذية المعدلة وراثيًا، أو الاستعانة بعلماء في مجال أسلحة الدمار الشامل. فشبكات السياسة هذه تقع خارج سيطرة الإدارة التقليدية إلا أنها هي التي تشكل السياسة العامة على المستوى الوطني. وتتمثل العملية المحفزة الأساسية في الحاجة المستمرة إلى الخبرة المعرفية والزيادة في التخصص والتدقيق في إنتاجها، الأمر الذي يؤدي إلى العودة إلى أشكال من الاستقلالية بوصفها عملية تقويم الزملاء في عملية نشر التقارير بدلًا من التقويم الخارجي من طرف غير الخبراء.
يشير التحليل الذي أجراه بيك [(1681)] لـ «مجتمع المخاطر» المعاصر إلى اتجاهات أساسية في تقويم وإدارة أضرار الكوارث الكبرى التي قد تنجم عن الطاقة النووية أو عن التعديل الوراثي والتي قد تؤدي إلى اختفاء القدرة على هيكلة المجتمع وتحويله من النظام السياسي التقليدي إلى مجتمع الحداثة العلمي

والتقني والاقتصادي. وكما يذكر بيك [(1682)]: «إن السياسي يصبح غير سياسي، وغير السياسي يصبح سياسيًا». إن انتشار أسلوب اللجوء إلى المستشارين الخبراء لإدارة مصادر المخاطر التي أوجدتها التقنيات يزيد من قوة الخبراء الكبار على صناع السياسة والمديرين الذين يفتقرون إلى المعرفة التقنية الضرورية لتقويم أو رفض توصياتهم. فعلى سبيل المثال، استجابت حكومة المملكة المتحدة لمرض «جنون البقر» عبر تأسيس لجنة استشارية تتكون من أكاديميين في مجال الطب والبياطرة الأكاديميين وأطباء من الصحة العامة وعدد قليل من الإداريين أو العملاء.

ومن الأمثلة الأخرى التي تصبح فيها الخبرات الجديدة أكثر أهمية في إطار الخدمات العامة ما يتمثل في تقويم البرنامج. فنحن نشاهد الدور المتنامي للعلوم الاجتماعية التطبيقية في إطار حركة السياسة التي ترتكز على الأدلة [(1683)] التي أثبتت فاعليتها في أواخر التسعينيات من القرن العشرين في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية وكندا. وفي هذه الحركة تخضع إصلاحات السياسة العامة إلى تقويمات فنية بشكل متزايد للتأكد من صلاحيتها ونجاحها. وهناك نمو ملحوظ في ميدان التقويم لإصلاح السياسة العامة على الرغم من كونه ضعيفًا في بعض البلدان. ومع أن الاعتبارات السياسية لن تستبعد من الإصلاح، يظل إمكان استخدام علماء الاجتماع في عملية صنع القرار أمرًا مهمًا. ويبقى التحليل والحوار في أوساط العاملين في التقويم فنيًا بدرجة عالية (مثل تحديد حسنات الأشكال المتنوعة للتصميم شبه التجريبي وسيئاتها) حيث يُستثنى منهم الأفراد العاديون. ويمكن النظر إلى المقوِّمين بوصفهم مجموعةً جديدة من «الخبراء» إلا أنهم يفتقرون إلى الهيكل التنظيمي التقليدي للمهن نظرًا إلى عدم وجود إطار عام يندرجون تحته أو كلية تضبط معايير الانتساب والاعتماد والانضباط.

خامسًا: خلاصة

لقد ذكرنا أن المهنيين يقومون بدور رئيس في تقديم الخدمات العامة، لذلك ينبغي لأي تحليل لإصلاح الخدمات العامة أن يأخذ في الاعتبار سلوك المجموعات المهنية في الخدمات العامة ونفوذها. لقد أصبحت شروط المهننة من السمات المميزة للقطاعات العامة المعاصرة التي أصبحت مجرد مراكز مكثفة للمعرفة.

1- الإطار النظري

يوجد في هذا الإطار دراسات وبحوث كثيرة في شأن المهننة مقابل فكرة الإدارياتية كما تطبق في مؤسسات الخدمات العامة التي كثيرًا ما تعتمد على أفكار فريدسن (Freidson) الأساسية. والاتجاه العام المقترح هو التوجه نحو الإدارياتية، إلا أنه لم تحدد طبيعة هذا التحول من حيث مدى كونها عالمية أو

جذرية. ويمكن للأفكار ووجهات النظر الجديدة أن تدعم هذا الحوار الذي أصبح الآن راسخًا وتُنعشه. وينبغي أن نعرف ما إذا كانت هناك بعض الاستجابات غير المتوقعة وبعض الأدوار الهجينة في طريقها إلى الظهور [(1684)]. وعلاوة على ذلك، يلفت إيفتس [(1685)] الأنظار إلى المستوى العالمي للتحليل الذي تظهر فيه أسواق العمل المهني منظمة بشكل متزايد، في ما يستخدم جونسون [(1686)] فكرة «الحكومية» (governmentality) التي طرحها فوكو (Foucault) ليرفض التقسيم المفترض بين المهن والدولة (على الرغم من أن الحكومة ازدادت في استيعابها للخبرات المهنية بوصفها أنموذجًا للحكم والنظام، كما حدث في إنشاء مستشفيات الأمراض النفسية). إن الفكرة التي طرحها ليبسكي [(1687)] في شأن «الإبقاء على المهنيين الجدد جددًا» تلفت الانتباه للحاجة إلى البحث في أصول القيم لبعض المهنيين وكيفية ارتباطها بالحركات الاجتماعية. وقد يرتبط هذا بمفهوم «الهوية المهنية» التي أكدها ألفيسون [(1688)]، والتي تحتاج إلى مزيد من الدراسة والبحث. إن فرضية ريد [(1689)] في شأن التجزئة تلفتنا إلى إمكان التعايش بين الأشكال التقليدية للمعرفة المهنية وأشكال المعرفة الجديدة التي تنتجها النخب والمجموعات الحرفية الجديدة التي تسيطر على دولة الخبرة [(1690)]. وهناك طرائق عدة لإنعاش التفكير في شأن المهنيين في الخدمات العامة.

2- الإطار العملي

نحتاج من الناحية العملية إلى مزيد من المواد الحديثة في ما يتعلق في الحالات الرئيسة مثل المملكة المتحدة (دولة الإدارة العامة الجديدة المعروفة) وفرنسا وألمانيا (دولتان أنموذجيتان لدولة القانون)، والولايات المتحدة الأميركية (اقتصاد يعتمد على المعرفة وعلى مجموعات مهنية مهمة إضافةً إلى قوى السوق القوية وحكومة ضعيفة نسبيًا). فهل أصبحت المواد العملية المستخدمة في الدراسات السابقة قديمة؟ إن إجراء تحليل مقارن منظم بين الحالات الرئيسة مفيد جدًا. وهناك بعض التحليلات التي تم إجراؤها: فقد قارن هاريسون وشولتز [(1691)] بين أبعاد الاستقلالية في الممارسات الطبية في الولايات المتحدة الأميركية والمملكة المتحدة. كما قارن بوليت [(1692)] بين التدقيق الطبي في الولايات المتحدة الأميركية والمملكة المتحدة. وأجرى موران [(1693)] مقارنةً بين الحوكمة في «دولة الرعاية الصحية» في أميركا والمملكة المتحدة وألمانيا. وتشير دراسة حديثة إلى وجود أثر أقل للإدارة العامة الجديدة على المجموعات المهنية في الخدمة العامة في الاقتصاد السياسي لبلدان الشمال كما في الدانمارك ممّا هو عليه الحال في البلدان الإنكلوسكسونية [(1694)]. وقد يكون من المفيد البحث في مزيد من الدراسات المقارنة في شأن دولة القانون مثل فرنسا وألمانيا وبعض المجموعات

الإقليمية (مثل جنوب أوروبا وجنوب شرق آسيا) إضافةً إلى التباين بين دول المعسكر الأنكلوسكسوني.

أخيرًا، ينبغي أن نتذكر حدود هذا البحث. فقد كان كثير من أمثلتنا من الطب الذي يعد من المهن الناجحة تاريخيًا. أما المهن الأضعف كالتمريض والعمل الاجتماعي فهي تمثل أنموذجًا مختلفًا. وقد تنطبق ظاهرة مهن الخدمة العامة المتقدمة على بعض الدول حيث تَحكم افتراضات معنية وأطر قانونية العلاقات بين الحكومة والمهن الحرة. ولا يُفترض أن تنطبق بعض الافتراضات بالضرورة على دول العالم الثاني القديمة ولا على بعض الدول النامية.

المراجع

Abbott, A. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labour*. London: University of Chicago Press, 1988.

Ackroyd, S. «Organisation Contra Organisations: Professions and Organisational Change in the UK.» *Organisational Studies*. vol. 17, no. 4 (1996), pp. 599-621.

Alford, R. *Health Care Politics*. London: University of Chicago Press, 1975.

Alvesson, M. *Knowledge Work and Knowledge Intensive Firms*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Argyris, C. *On Organisational Learning*. Oxford: Basil Blackwell, 1999.

Beck, U. *Risk Society*. London: Sage, 1992.

Broadbent, J. and R. Laughlin. «Public Service Professionals and the New Public Management: Control of the Professions in the Public Services,» in: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (London: Routledge, 2001), pp. 95-108.

Brock, D., M. Powell and C. R. Hinings (eds.). *Restructuring the Professional Organisation*. London: Routledge, 1999.

Clark, B. R. *Creating Entrepreneurial Universities*. Oxford: Elsevier Science Ltd, 1998.

Clarke, J. and J. Newman. *The Managerial State*. London: Sage, 1997.

CMND. 4310. «Modernising Governance.» London: HMSO, 1999.

________. 4818. «The NHS Plan.» London: HMSO, 2000.

Davies, C. «The Demise of Professional Self-Regulation: A Moment to Mourn?,» in: G. Lewis, S. Gewitz and J. Clarke (eds.), *Rethinking Social Policy* (London: Sage, 2000).

Davies, H. T. O., S. Nutley and P. C. Smith. *What Works? Evidence Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press, 2000.

Denis, J., A. Langley and L. Cazale. «Leadership and Strategic Change Under Conditions of Ambiguity.» *Organisational Studies*. vol. 17, no. 4 (1996), pp. 673-699.

Dent, M. *Professions, New Public Management and the European Welfare State*. Stoke on Trent: Staffordshire University Press, 2000.

Elston, M. A. «The Politics of Professional Power,» in: J. Gabe, M. Calnan and M. Bury (eds.), *The Sociology of the Health Service* (London: Routledge, 1991).

Evetts, J. «The Construction of Professionalism in New and Existing Occupational Contexts: Promoting and Facilitating Occupational Change,» *International Journal of Sociology and Social Policy*. vol. 23, no. 4-5 (2003), pp. 22-35.

Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

________ and L. Fitzgerald. «The Sustainability of the New Public Management in the UK,» in: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (London: Routledge, 2001), pp. 341-353.

________ et al. «The (Non Spread) of Innovations: The Mediating Role of Professional Groups.» *Academy of Management Journal*. vol. 48, no. 1 (2004), pp. 117-134.

Fitzgerald, L. and E. Ferlie. «Professionals-Back to the Future?.» *Human Relations*. vol. 53, no. 5 (2000), pp. 713-739.

Freidson, E. *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*. New York: Atherton Press, 1970.

________. *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity, 2001.

Freund, P. and B. McGuire. *Health, Illness and the Social Body*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1999.

.Friedman, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962

.Giddens, A. *The Third Way*. Cambridge: Polity Press, 1997

Harrison, S. «New Labour, Modernisation and the Medical Labour Process.» *Journal of Social Policy*. vol. 31, no. 1 (2002), .pp. 465-486

Health Policy,» in: M. Hawksworth and M. Kogan (eds.), *Routledge Encyclopedia of Government and*» .________________

.*Politics* (London: Routledge, 2003)

.and C. Pollitt. *Controlling Health Professionals*. Buckingham: Open University Press, 1994 ________________

and R. Schultz. «Clinical Autonomy in the UK and the USA - Contrasts and Convergence,» in: G. Freddi ________________

and J. W. Bjorkman (eds.), *Controlling Medical Professionals: The Comparative Politics of Health Governance* (London:

.Sage, 1989), pp. 198-209

Heclo, H. «Issue Networks and the Executive Establishment,» in: A. King (ed.), *The New American Political System* .(Washington, DC: American Enterprise Institute of Public Policy Research, 1978), pp. 87-124

Hoff, T. and D. P. McCaffrey. «Adapting, Resisting and Negotiating-How Physicians Cope With Organisational and Economic .Change.» *Work and Occupations*. vol. 23, no. 2 (1996), pp. 165-189

.Hood, C. «A Public Management for All Seasons?.» *Public Administration*. vol. 69 (1991), pp. 3-19

The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme.» *Accounting, Organisation and Society*. vol.» ._________ .20, no. 2-3 (1995), pp. 93-110

Jespersen, P. K., L. M. Nielsen and H. Sognstrup. «Professions, Institutional Dynamics and the New Public Management .Field.» *International Journal of Public Administration*. vol. 25, no. 12 (2002), pp. 1555-1574

Johnson, T. «Governmentality and the Institutionalisation of Expertise,» in: T. Johnson, G. Larkin and M. Saks (eds.), *Health* .*Professions and the State in Europe* (London: Routledge, 1995)

.Joss, R. and M. Kogan. *Advancing Quality*: *TQM in the NHS*. Buckingham: Open University Press, 1995

Kaboolian, L. «Quality Comes to the Public Sector,» in: R. Cole and W. R. Scott (eds.), *The Quality Movement and* .*Organisation Theory* (London: Sage, 2000)

El-Khawas, E. «Governance in US Universities: Aligning Internal Dynamics with Today's Needs,» in: A. Amaral, G. A. Jones and B. Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (Dordrecht: Kluwer .Academic Publishers, 2002), pp. 261-278

.Leicht, K. T. and M. L. Fennell. *Professional Work: A Sociological Approach*. Oxford: Basil Blackwell, 2001

.Lipsky, M. *Street Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage, 1980

Lynn, L. E. «The NPM as an International Phenomenon: A Skeptical Vire.» *Advances in International Comparative* .*Management*. Supplement 3 (1997), pp. 105-112

McDonnell, J. et al. *Organisational Development Strategies Adopted by Primary Care Organisations to Facilitiate Quality Improvement: Some Empirical Evidence*. London: Centre for Public Services Organisations, The Business School, Imperial .College London: 2003

McLaughlin, K., S. Osborne and E. Ferlie (eds.). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: .Routledge, 2001

McNulty, T. and E. Ferlie. *Reengineering Health Care: The Complexities of Organisational Transfomation*. Oxford: Oxford .University Press, 2001

.Mintzberg, H. *The Structuring of Organisations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1979

Montgomery, K. «A Prospective Look at the Specialty of Medical Management.» *Work and Occupations*. vol. 17, no. 2 (1990), .pp. 178-198

Moran, M. *Governing the Health Care State: A Comparative Analysis of the United Kingdom, the United States and Germany*. .Manchester: Manchester University Press, 1999

.Morgan, G. and S. Murgatroyd. *TQM in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press, 1997

Musselin, C. and S. Mignot-Gerard. «The Recent Evolution of French Universities,» in: A. Amaral, G. A. Jones and B. Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (Dordrecht: Kluwer Academic .Publishers, 2002), pp. 63-86

.Newman, J. *Modernising Governance*. London: Sage, 2001

.New Zealand Ministry of Health. *The Primary Health Care Strategy*. Wellington: New Zealand, Ministry of Health, 2001

.Peters, T. and R. H. Waterman. *In Search of Excellence*. London: Harper and Row, 1982

.Pettigrew, A., E. Ferlie and L. McKee. *Shaping Strategic Change*. London: Sage, 1992

Pollitt, C. «The Politics of Medical Quality: Auditing Doctors in the UK and USA.» *Health Services Management Research*. .vol. 6, no. 1 (1993), pp. 24-34

.and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000 _________

.Power, M. *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press, 1997

Premfors, R. «Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in Comparative Perspective.» *Public Administration*. vol. .76, no. 1 (1998), pp. 141-158

Prichard, C. *Making Managers in Universities and Colleges*. Buckingham, Society for Research into Higher Education and .Open University Press, 2000

.Reed, M. «Expert Power and Control in Late Modernity.» *Organisational Studies*. vol. 17, no. 4 (1996), pp. 573-598

Alternative Professional Futures: Professional Change in Advanced Capitalist Societies.» Cardiff.» .______________ .Cardiff Business School. 2003

and R. Deem. «New Managerialism: The Manager Academic and Technologies of Management in ______________ Universities: Looking Forward to Virtuality,» in: K. Robins and F. Webster (eds.), *The Virtual University* (Oxford: Oxford .University Press, 2002), pp. 126-147

.Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, 1997

.Rogers, E. *The Diffusion of Innovations*. New York: Free Press, 1995

Saint-Martin, D. *Building The Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative .Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2000

.Scarborough, H. (ed.). *The Management of Expertise*. London: Macmillan, 1995

Sehested, K. «How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals.» *International Journal of Public .Administration*. vol. 25, no. 12 (2002), pp. 1513-1537

.Senge, P. *The Fifth Discipline*. London: Doubleday, 1990

.Sparrow, P. and J. M. Hiltrop. *European Human Resource Management in Transition*. London: Prentice Hall, 1994

Stillman, R. J. «Inside Public Bureaucracy,» in: *Public Administration: Concepts and Cases* (Boston: Houghton Muffin, 2000), .pp. 183-206

Thomas, R. and A. Davies. «The Costs to Academic Service: Managerialism, Accountability and Women Academics.» *Critical .Perspectives on Accounting*. vol. 12, no. 6 (2001)

Tichy, N. M., C. J. Fombrun and M. A. Devanna. «Strategic Human Resource Management.» *Sloan Management Review*. vol. .23, no. 2 (1982), pp. 47-61

Whittington, R., T. McNulty and R. Whipp. «Market Driven Change in Professional Services - Problems and Processes.» .*Journal of Management Studies*. vol. 31, no. 6 (1994), pp. 831-845

.Wilson, J. Q. *Bureaucracy*. New York: Basic Books, 1989

(1590) يشكر المؤلفان كلًّا من الأستاذين ستيفن هاريسون ومايك ريد على أفكارهما وبحوثهما في هذا الموضوع.

(1591) K. Sehested, «How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals,» International Journal of Public Administration, vol. 25, no. 12 (2002), pp. 1513-1537.

(1592) K. T. Leicht and M. L. Fennell, Professional Work: A Sociological Approach (Oxford: Basil Blackwell, 2001).

(1593) S. Harrison, «Health Policy,» in: M. Hawksworth and M. Kogan (eds.), Routledge Encyclopedia of Government and Politics (London: Routledge, 2003).

(1594) M. Reed, «Expert Power and Control in Late Modernity,» Organizational Studies, vol. 17, no. 4 (1996), pp. 573-598; M. Reed, «Alternative Professional Futures: Professional Change in Advanced Capitalist Societies,» Cardiff: Cardiff Business School, 2003.

(1595) Ibid.

(1596) R. J. Stillman, «Inside Public Bureaucracy,» in: Public Administration: Concepts and Cases (Boston: Houghton Muffin, 2000), pp. 183-206.

(1597) J. Q. Wilson, Bureaucracy (New York: Basic Books, 1989).

(1598) H. Heclo, «Issue Networks and the Executive Establishment,» in: A. King (ed.), The New American Political System (Washington, DC: American Enterprise Institute of Public Policy Research, 1978), pp. 87-124.

(1599) M. Moran, Governing the Health Care State: A Comparative Analysis of the United Kingdom, the United States and Germany (Manchester: Manchester University Press, 1999).

(1600) M. Lipsky, Street Level Bureaucracy (New York: Russell Sage, 1980).

(1601) Ibid.

(1602) A. Abbott, The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labour (London: University of Chicago Press, 1988).

(1603) H. Mintzberg, The Structuring of Organisations: A Synthesis of the Research (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1979).

(1604) M. Friedman, Capitalism and Freedom (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

(1605) E. Freidson, Professionalism: The Third Logic (Cambridge: Polity, 2001).

(1606) .Leicht and Fennell, Professional Work

(1607) E. Freidson: Professional Dominance: The Social Structure of .Medical Care (New York: Atherton Press, 1970); Professionalism

(1608) R. Alford, Health Care Politics (London: University of Chicago .Press, 1975)

(1609) .Mintzberg, The Structuring of Organisations

(1610) J. Clarke and J. Newman, The Managerial State (London: Sage, .1997)

(1611) S. Ackroyd, «Organisation Contra Organisations: Professions and Organisational Change in the UK,» Organisational Studies, vol. 17, no. 4 .(1996), pp. 599-621

(1612) R. A. W. Rhodes, Understanding Governance (Buckingham: Open .University Press, 1997)

(1613) .«Heclo, «Issue Networks

(1614) Clarke and Newman, The Managerial; J. Broadbent and R. Laughlin, «Public Service Professionals and the New Public Management: Control of the Professions in the Public Services,» in: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), New Public Management: Current Trends and Future .Prospects (London: Routledge, 2001), pp. 95-108

(1615) .Freidson, Professionalism

(1616) H. Scarborough (ed.), The Management of Expertise (London: .«Macmillan, 1995); Reed, «Expert

(1617) .Abbott, The System of Professions

(1618) P. Freund and B. McGuire, Health, Illness and the Social Body .(Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1999)

(1619) E. Ferlie et al., «The (Non Spread) of Innovations: The Mediating Role of Professional Groups,» Academy of Management Journal, vol. 48, .no. 1 (2004), pp. 117-134

(1620) .«Reed, «Alternative

(1621) M. Alvesson, Knowledge Work and Knowledge Intensive Firms .(Oxford: Oxford University Press, 2004)

(1622) S. Harrison, «New Labour, Modernisation and the Medical Labour .Process,» Journal of Social Policy, vol. 31, no. 1 (2002), pp. 465-486

(1623) .Moran, Governing the Health Care State

(1624) .«Ferlie et al., «The (Non Spread)

(1625) Clarke and Newman, The Managerial; Broadbent and Laughlin, .««Public Service Professionals

C. Prichard, Making Managers in Universities and Colleges (1626) (Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open .University Press, 2000)

M. Reed and R. Deem, «New Managerialism: The Manager (1627) Academic and Technologies of Management in Universities: Looking Forward to Virtuality,» in: K. Robins and F. Webster (eds.), The Virtual .University (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 126-147

R. Thomas and A. Davies, «The Costs to Academic Service: (1628) Managerialism, Accountability and Women Academics,» Critical .Perspectives on Accounting, vol. 12, no. 6 (2001)

E. El-Khawas, «Governance in US Universities: Aligning Internal (1629) Dynamics with Today's Needs,» in: A. Amaral, G. A. Jones and B. Karseth (eds.), Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional .Governance (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002), pp. 261-278

B. R. Clark, Creating Entrepreneurial Universities (Oxford: Elsevier (1630) .Science Ltd, 1998)

C. Musselin and S. Mignot-Gerard, «The Recent Evolution of (1631) French Universities,» in: Amaral, Jones and Karseth (eds.), Governing .Higher Education, pp. 63-86

D. Brock, M. Powell and C. R. Hinings (eds.), Restructuring the (1632) .Professional Organisation (London: Routledge, 1999)

M. A. Elston, «The Politics of Professional Power,» in: J. Gabe, M. (1633) Calnan and M. Bury (eds.), The Sociology of the Health Service (London: .Routledge, 1991)

M. Dent, Professions, New Public Management and the European (1634) .Welfare State (Stoke on Trent: Staffordshire University Press, 2000)

.Moran, Governing the Health Care State (1635)

S. Harrison and C. Pollitt, Controlling Health Professionals (1636) .(Buckingham: Open University Press, 1994)

R. Whittington, T. McNulty and R. Whipp, «Market Driven Change (1637) in Professional Services - Problems and Processes,» Journal of .Management Studies, vol. 31, no. 6 (1994), pp. 831-845

.Clark, Creating Entrepreneurial (1638)

A. Pettigrew, E. Ferlie and L. McKee, Shaping Strategic Change (1639) (London: Sage, 1992); J. Denis, A. Langley and L. Cazale, «Leadership and Strategic Change Under Conditions of Ambiguity,» Organisational Studies, .vol. 17, no. 4 (1996), pp. 673-699

(1640) C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000); .McLaughlin, Osborne and Ferlie (eds.), New Public Management

(1641) C. Hood, «A Public Management for All Seasons?,» Public Administration, vol. 69 (1991), pp. 3-19; C. Hood, «The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme,» Accounting, Organisation and Society, vol. 20, no. 2-3 (1995), pp. 93-110; Ferlie et al., .««The (Non Spread)

(1642) .«Dent, Professions; Sehested, «How New Public Management

(1643) .«Broadbent and Laughlin, «Public Service Professionals

(1644) M. Power, The Audit Society (Oxford: Oxford University Press, .1997)

(1645) .Rhodes, Understanding

(1646) E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: .Oxford University Press, 1996)

(1647) .«Broadbent and Laughlin, «Public Service Professionals

(1648) .«Reed and Deem, «New Managerialism

(1649) T. Peters and R. H. Waterman, In Search of Excellence (London: .Harper and Row, 1982)

(1650) N. M. Tichy, C. J. Fombrun and M. A. Devanna, «Strategic Human Resource Management,» Sloan Management Review, vol. 23, no. 2 (1982), pp. 47-61; P. Sparrow and J. M. Hiltrop, European Human Resource .Management in Transition (London: Prentice Hall, 1994)

(1651) R. Joss and M. Kogan, Advancing Quality: TQM in the NHS (Buckingham: Open University Press, 1995); G. Morgan and S. Murgatroyd, TQM in the Public Sector (Buckingham: Open University Press, 1997); L. Kaboolian, «Quality Comes to the Public Sector,» in: R. Cole and W. R. Scott (eds.), The Quality Movement and Organisation Theory (London: Sage, 2000); T. McNulty and E. Ferlie, Reengineering Health Care: The Complexities of Organisational Transformation (Oxford: .Oxford University Press, 2001)

(1652) .P. Senge, The Fifth Discipline (London: Doubleday, 1990)

(1653) Morgan and Murgatroyd, TQM in the Public; Kaboolian, «Quality .Comes to»; McNulty and Ferlie, Reengineering Health Care

(1654) .Lipsky, Street Level

(1655) L. E. Lynn Jr., «The NPM as an International Phenomenon: A Skeptical View,» Advances in International Comparative Management,

.Supplement 3 (1997), pp. 105-112

.A. Giddens, The Third Way (Cambridge: Polity Press, 1997) (1656)

.J. Newman, Modernizing Governance (London: Sage, 2001) (1657)

CMND, 4310, «Modernizing Governance» (London: HMSO, 1999); (1658)
.CMND, 4818, «The NHS Plan» (London: HMSO, 2000)

.Rhodes, Understanding (1659)

.Newman, Modernizing (1660)

.Ibid., pp. 122-124 (1661)

New Zealand Ministry of Health, The Primary Health Care Strategy (1662)
.(Wellington: New Zealand, Ministry of Health, 2001)

R. Premfors, «Reshaping the Democratic State: Swedish (1663)
Experiences in Comparative Perspective,» Public Administration, vol. 76,
.no. 1 (1998), pp. 141-158

P. K. Jespersen, L. M. Nielsen and H. Sognstrup, «Professions, (1664)
Institutional Dynamics and the New Public Management Field,»
International Journal of Public Administration, vol. 25, no. 12 (2002), pp.
.1555-1574

.«Broadbent and Laughlin, «Public Service Professionals (1665)

.Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform (1666)

D. Saint-Martin, Building the Managerialist State: Consultants and (1667)
the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective (Oxford:
.Oxford University Press, 2000)

C. Davies, «The Demise of Professional Self-Regulation: A Moment (1668)
to Mourn?,» in: G. Lewis, S. Gewitz and J. Clarke (eds.), Rethinking Social
.Policy (London: Sage, 2000)

.«Hood, «The New Public (1669)

E. Ferlie and L. Fitzgerald, «The Sustainability of the New Public (1670)
Management in the UK,» in: McLaughlin, Osborne and Ferlie (eds.), New
.Public Management, pp. 341-353

.Senge, The Fifth (1671)

.«Tichy, Fombrun and Devanna, «Strategic Human Resource (1672)

E. Rogers, The Diffusion of Innovations (New York: Free Press, (1673)
.1995)

J. McDonnell et al., Organisational Development Strategies Adopted (1674)
by Primary Care Organizations to Facilitate Quality Improvement: Some
Empirical Evidence (London: Centre for Public Services Organisations, The
.Business School, Imperial College London, 2003)

(1675) K. Montgomery, «A Prospective Look at the Specialty of Medical Management,» Work and Occupations, vol. 17, no. 2 (1990), pp. 178-198.

(1676) L. Fitzgerald and E. Ferlie, «Professionals-Back to the Future?,» Human Relations, vol. 53, no. 5 (2000), pp. 713-739.

(1677) T. Hoff and D. P. McCaffrey, «Adapting, Resisting and Negotiating- How Physicians Cope with Organizational and Economic Change,» Work and Occupations, vol. 23, no. 2 (1996), pp. 165-189.

(1678) C. Argyris, On Organisational Learning (Oxford: Basil Blackwell, 1999).

(1679) McNulty and Ferlie, Reengineering Health Care.

(1680) Reed, «Alternative».

(1681) U. Beck, Risk Society (London: Sage, 1992).

(1682) Ibid., p. 186.

(1683) H. T. O. Davies, S. Nutley and P. C. Smith, What Works? Evidence Based Policy and Practice in Public Services (Bristol: The Policy Press, 2000).

(1684) Fitzgerald and Ferlie, «Professionals-Back».

(1685) J. Evetts, «The Construction of Professionalism in New and Existing Occupational Contexts: Promoting and Facilitating Occupational Change,» International Journal of Sociology and Social Policy, vol. 23, no. 4-5 (2003), pp. 22-35.

(1686) T. Johnson, «Governmentality and the Institutionalisation of Expertise,» in: T. Johnson, G. Larkin and M. Saks (eds.), Health Professions and the State in Europe (London: Routledge, 1995).

(1687) Lipsky, Street Level.

(1688) Alvesson, Knowledge Work.

(1689) Reed, «Alternative».

(1690) Beck, Risk.

(1691) S. Harrison and R. Schultz, «Clinical Autonomy in the UK and the USA - Contrasts and Convergence,» in: G. Freddi and J. W. Bjorkman (eds.), Controlling Medical Professionals: The Comparative Politics of Health Governance (London: Sage, 1989), pp. 198-209.

(1692) C. Pollitt, «The Politics of Medical Quality: Auditing Doctors in the UK and USA,» Health Services Management Research, vol. 6, no. 1 (1993), pp. 24-34.

(1693) Moran, Governing the Health Care State.

Jespersen, Nielsen and Sognstrup, «Professions, Institutional (1694)
.«Dynamics»; Sehested, «How New Public Management

الفصل التاسع عشر: إعادة النظر في القيادة في المؤسسات العامة ...... جان لوي ديني - آن لانغلي - ليندا رولو

تعني القيادة، لمعظم الناس، قدرة الشخص على توجيه إدارة الناس وتفعيلها في الوحدات الاجتماعية لاتخاذ إجراءات من أجل تحقيق أهداف... وقد تعني القيادة في ما تعنيه القوة الصارمة، إلا أن هذا المصطلح يشير عادة إلى السلطة الشرعية [(1695)].

إن إخفاق القادة الثوريين في تحقيق وعودهم - الحرية والمساواة والازدهار- يعد دليلًا على التأثير الثانوي للقيادة. إلا أن الأمر ليس بتلك السهولة. فبعد الثورة ينقسم مؤيدوها عادة ويختلفون في ما بينهم... وما أن يصلوا إلى السلطة المطلقة تعمي هذه السلطة كثيرًا من القادة فينغمسون في الأهواء ويصابون بجنون العظمة. لذلك ليس من المستغرب أن تخفق الثورات في تحقيق أهدافها المعلنة. لكن هذا لا يعني أن القيادة غير مهمة، إلا أن تأثيرها معقد [(1696)].

إن لفكرة القيادة تاريخ طويل في العلوم الإدارية وفي الكتابات المعروفة عن الإدارة. تحتل القيادة جوهر عملية إحداث التغيير في المجموعات والمؤسسات والمجتمعات. سنقدم في هذا الفصل استعراضًا لبعض المفاهيم الأساسية للقيادة السائدة في الدراسات والبحوث في ميدان الإدارة والسلوك المؤسساتي، ثم سنوضح كيف عولج هذا الموضوع سابقًا في الكتابات والدراسات في شأن الإدارة العامة، وذلك قبل أن نعرض ثلاثة مفاهيم بديلة نعتقد أنها تستحق المزيد من التطوير. وتتمثل هذه المفاهيم في مجموعة من التطورات الحديثة في علم الاجتماع ونظرية المؤسسات التي نعتقد أنها ستثري التفكير في القيادة في المؤسسات العامة لأنها تقر بوجود الطبيعة التعددية للمؤسسات التي يعمل فيها قادة مؤسسات القطاع العام إضافةً إلى الطبيعة الجماعية الدينامية لعمليات القيادة في هذه الأوساط.

أولًا: مفاهيم القيادة في الدراسات المؤسساتية

سنقدم في البداية استعراضًا تاريخيًا لمفاهيم القيادة التي تمثل معالم واضحة في الكتابات عن الإدارة والمؤسسات. ففي الأربعينيات والخمسينيات من القرن العشرين، ركز الباحثون على تحديد السمات التي تضمن القدرات القيادية المتميزة [(1697)]. تعد القيادة في هذا المنحى سمة فطرية في الفرد -

وليست نتيجة التعلم أو التفاعل الاجتماعي. ومع أن هذه الدراسات حددت عددًا كبيرًا من السمات التي يتميز بها القادة المشاهير [(1698)]، يظل من الصعب الاتفاق على مجموعة من السمات بين القادة، وذلك من نتائج هذه الدراسات [(1699)]. ولقد عاد منحنى السمات إلى الظهور في ثوب جديد في الثمانينيات من القرن العشرين على شكل نظرية السمات القيادية [(1700)] التي أدت إلى سلسلة من الدراسات التي حاولت بدرجات مختلفة من النجاح أن تربط بين الخصائص الشخصية لفريق الإدارة العليا وبعض المتغيرات مثل الإجماع والأداء. ومن الجوانب الممتعة لهذا المنحى الذي سنعود إليه بالتفصيل لاحقًا أن وحدة التحليل فيه هي فريق الإدارة العليا (مجموعة القيادة) بدلًا من التركيز على القائد كفرد. ومن الخصائص الأخرى المهمة التركيز على القيادة بصفتها القدرة على الربط بين المؤسسة وبيئتها (وهذا ما يسمى بالإدارة الاستراتيجية) بدلًا من التركيز الداخلي المرتبط بالعمل السابق [(1701)].

يركز المنحى الثاني في دراسات القيادة على سلوك القادة في السياقات الجماعية وليس على سماتهم الفردية. وتحاول هذه الدراسات ربط السلوكات العامة أو الأنماط القيادية بمستويات أداء مجموعات العمل أو بمستوى الرضى لديها [(1702)]. ولقد استخدمت هذه الدراسات التي أجريت في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين استبانات لدراسة مفاهيم الموظفين عن سلوكات قادتهم. وأظهرت الدراسة أن «القادة الذين يحظون بمستوى عال من الاحترام والتقدير والمبادرة يتمتعون بأفضل أسلوب في القيادة» [(1703)]. لكن النقاد أثاروا الشكوك في مدى التزام هذه الأساليب والطرائق والأسس النظرية التي ترتكز عليها هذه البحوث، وعدم إيلاء الاهتمام الكافي للسياقات المختلفة لممارسة القيادة [(1704)]. وقد حاول بعض الباحثين أخذ تأثير العوامل السياقية المختلفة في الاعتبار كاستخدام نظرية الطوارئ [(1705)] لفهم وتفسير التباين في تأثير السلوك القيادي فهمًا أفضل. فعلى سبيل المثال، حدد فيدلر [(1706)] نوعين من القيادة: القيادة التي ترتكز على العلاقات والقيادة التي ترتكز على المهمة. ووجد أن هذين النوعين قد يكونان ناجحين إذا ما تم تكييفهما مع متغيرات السياق أو الموقف. وقد أدت نظرية الطوارئ عبر الزمن إلى تطور نماذج عدة متزايدة التعقيد لفاعلية الإدارة مثل نظرية المسار نحو الهدف ونظرية الارتباط الثنائي الرأسي بين القائد ومرؤوسيه ونظرية المصدر المعرفي ونظرية تبادل الأدوار بين القائد والمرؤوس [(1707)]. وتشير الأعداد المتزايدة للمتغيرات والعلاقات الموقفية التي تتضمنها هذه الأنماط القيادية إلى أن هذا المنحى البحثي في القيادة قد وصل إلى أقصى حد يمكنه الوصول إليه.

يشير برايمن [(1708)] إلى ظهور اتجاه جديد في دراسات القيادة في خلال الثمانينيات من القرن العشرين: «مفهوم القائد بوصفه شخصًا يعرف طبيعة المؤسسة بتحديد الرؤية التي تعكس نظرته إلى رسالة المؤسسة والقيم التي

تدعم هذه الرسالة. وبذلك، فإن هذا المنحى في القيادة يلقى دعمًا من تصور القادة بوصفهم مديرين فعليين بدلًا من النظر إليهم من حيث عملية التأثير». ويذكرنا هذا المفهوم للقيادة بعمل فيبر في شأن الكاريزما. ويظهر هذا المفهوم أيضًا في كتاب سيلزنك [(1709)] بعنوان: **القيادة في الإدارة** حيث يصف القيادة فيه بأنها عملية مأسسة للمعنى «غرس القيم خارج نطاق المتطلبات الفنية للمهمة الحالية» [(1710)]. وقد وضح بيرنز [(1711)] وباس [(1712)] وبنيس ونانوس [(1713)] هذا المنحى في دراساتهم عن القيادة التحويلية. فقد ذكر باس [(1714)] أن القيادة التحويلية ترتكز على أربع سمات رئيسة: شخصية أو تأثير مثالي، والدافعية الملهمة، والاستثارة الفكرية، وتقدير الفرد. وبعبارة أخرى، فإن القائد التحويلي يشكل أنموذجا للآخرين في المؤسسة ويقدم رؤية جذابة ومنطقية لمستقبل المؤسسة، ويشجع منحى تقويم الذات في ما يتعلق بالممارسات وطرائق التنظيم المتبعة ويهتم بالفروق والحاجات الفردية. ويعد هذا النمط القيادي مخالفًا لنمط القيادة الإدارية التي تعتمد على المكافأة المشروطة أو للعمليات الإدارية التي تهتم بالحالات الاستثنائية من أجل تحسين سلوك المرؤوسين وتعديله. ويذكر باس [(1715)] أيضًا أن القيادة التحويلية تضخم القيادة الإدارية لكنها لا تحل محلها.

تولي الدراسات حول القيادة الإدارية اهتمامًا للقيادة والتغيير أكبر مما هو عليه الحال في المفاهيم السابقة. لكن التركيز على مفهوم «القادة العظام» الذي يتميز به هذا النمط لا يخلو من العيوب [(1716)]. إن نمط القيادة الإدارية لا يأخذ في الحسبان المتغيرات المعقدة غير الرسمية التي تشكل أساس التأثر واستدامة الشرعية. يشير برايمن [(1717)] في مراجعته لنظريات القيادة إلى ظهور مفاهيم جديدة بديلة للقيادة. فعلى سبيل المثال، فهو يشير إلى نمط «القيادة المشاركة» الذي يشجع المنحى الإجرائي في دراسة القيادة [(1718)]. ويركز هذا النمط القيادي على كيفية ظهور القيادة في الأوضاع المؤسساتية أو الاجتماعية الفعلية وعلى التفاعل بين الأوضاع المؤسساتية وقدرات القادة. وفي هذا النمط ينظر إلى القيادة بوصفها عملية جماعية، أكثر من كونها فردية، حيث يناقش فيها الأفراد مواقفهم نحو الآخرين بطرائق غير محددة بدلًا من كونها نظرة عقلانية للمؤسسات. وكان هذا النمط الجماعي والإجرائي في القيادة حافزًا لنا لإجراء بعض البحوث [(1719)]، وسنعرض له بمزيد من التفصيل لاحقًا في هذا البحث.

ثانيًا: مفاهيم القيادة في الإدارة العامة

يرتبط مفهوم القيادة غالبًا بصورة مدير مستقل قوي ذي سلطة يقرر مصير مؤسسته. لكن هذا التعريف مبسط جدًا ولا ينطبق حتى على مؤسسات القطاع الخاص، ويبتعد من الواقع كثيرًا في القطاع العام. إن المؤسسات العامة مختلفة كما أشار عدد من الباحثين [(1720)]. فالقادة في المؤسسات العامة

لا يتمتعون غالبًا بسلطة مطلقة على مرؤوسيهم وليست لديهم الاستقلالية الكافية لتحديد الخطط الاستراتيجية لمؤسساتهم. وفي الواقع، يمكن وصف هذه المؤسسات بأنها جماعية في طبيعتها [(1721)] لأنها تتميز بتعدد الأهداف وتوزيع مراكز القوة التي قد تمتد إلى خارج نطاق المؤسسة. لقد ازدادت مشاركة المؤسسات العامة تدريجًا في الشبكات المعقدة بسبب التغيرات التكنولوجية في المحيط العام [(1722)] وطبيعة المشكلات الاجتماعية المتغيرة [(1723)]. ويمثل هذا الموقف التعددي المتنامي مشكلات جديدة للقادة الجدد. وكما أشار كوهين ومارتش [(1724)] في مناقشتهما للمشكلات في دور رئيس الجامعة: «عندما يكون الهدف غامضًا، فإن نظريات صنع القرار والذكاء تؤدي إلى خلق إشكالات». وعلاوة على ذلك، فإن المؤسسات العامة تعمل في الوقت الحاضر في إطار شبكات معقدة ومتضاربة أحيانًا من القواعد والإجراءات والضمانات. إن انتشار القواعد والإجراءات الروتينية، التي تطبق عادة في حالة ندرة الموارد، يقيد ويُمكّن المسؤولين من تطبيق واستخدام هذه القواعد والاختيار من بينها [(1725)]، وبخاصة قادة المؤسسات العامة.

وفي ضوء الأوضاع الإدارية المعقدة والمتنامية للسلطة الموزعة والأهداف المتفرقة والقواعد المتزايدة يمكن تلخيص المعضلة الجوهرية في القيادة في المؤسسات العامة من خلال السؤال الآتي: هل يستطيع القادة التدخل استباقيًا أم لا في المؤسسات العامة؟ وهناك وجهتا نظر متقابلتان يمكن تحديدهما في القيادة من خلال الدراسات الحالية في شأن مؤسسات القطاع العام: وجهة نظر رجال الأعمال [(1726)] ووجهة النظر الإدارية [(1727)]. وتحمل كل وجهة نظر من هاتين الوجهتين افتراضات مختلفة في شأن شرعية الحرية الإدارية في التصرف في إطار الإدارة العامة [(1728)].

تركز وجهة نظر رجال الأعمال على السلوك الإبداعي للقادة في مؤسسات القطاع العام [(1729)]، وتؤكد اهتمام القادة المتزايد لمتطلبات البيئة واختيارات المجموعات ذات المصالح المختلفة [(1730)]. ويعتمد تحقيق المزيد من الخدمات العامة الفعالة، وفقًا لنمط رجال الأعمال، على إبداع القادة الأقوياء ونشاطهم من الذين لا يأبهون بقيود القواعد الرسمية أو التقليدية [(1731)]. ولكي نحد من مخاطر السلوك الانتهازي بين القادة المستقلين تم اقتراح نظام صريح للحوافز [(1732)] يشبه النظام المتبع في القطاع الخاص.

إن نمط رجال الأعمال في القيادة في القطاع العام يشبه نمط القيادة التحويلية الذي وصفه باس [(1733)] وبيرنز [(1734)]، كما يشبه أيضًا نمط الإدارة التنفيذية «الخارجي اللامركزي» كما وصفه شميدت [(1735)] في مناقشته للتطورات الحديثة في إدارة مؤسسات الخدمات الإنسانية. ويعتمد إمكان تطبيق هذا النمط للقيادة العامة على طبيعة العلاقة بين القيادة السياسية والمسؤولين عن المنظمات البيروقراطية العامة. ولكي يحصل القادة في

القطاع العام على ثقة كافية من السلطة السياسية ينبغي لهم أن يسعوا جادين إلى الحصول على مزيد من المساءلة بخصوص أداء مؤسساتهم [(1736)].
وتشكل آليات ضمان هذه المساءلة قضية أساسية في تطور ممارسة الإدارة العامة. وتشير بعض تحاليل «الإدارة العامة الجديدة» في المملكة المتحدة إلى أن متغيرات إدارية جديدة قد تؤدي إلى عجز ديمقراطي في حوكمة الخدمات العامة [(1737)].

أما النمط الإداري المخالف لنمط رجال الأعمال فهو يتخذ موقفًا أكثر تحفظًا في شأن دور القادة في القطاع العام. فهم، وفق هذا المنظور، حرّاس للمصالح والقيم العامة [(1738)]. ويستمد القادة في القطاع العام شرعيتهم من التزامهم برغبات السياسيين المنتخبين ديمقراطيًا. ويقرر أعضاء البرلمان المنتخبون أو السلطة التشريعية السياسية الأهداف العامة للنظم والخدمات العامة. ويقوم القياديون في القطاع العام بتنفيذ السياسات والتوجهات التي تقرر على مستوى أعلى. وينظر إلى التحفظ بوصفه قيمةً إيجابية تضمن استمرارية الخدمات والمؤسسات العامة. إن الالتزام بالقواعد البيروقراطية لا يعوّق تقديم الخدمات العامة الفعالة، بل هو الوسيلة التي يستعملها القادة في القطاع العام لضمان المساءلة الديمقراطية لقراراتهم وإجراءاتهم. ومن هذا المنطلق، لا قيمة للإبداع ما لم يساهم في الحفاظ على القيم التقليدية للخدمة التي تسمح بإنتاج القطاع العام وتجيزه.

يركز نمط القيادة الإداري من الناحية النظرية على الإبداع والتكيف بدرجة أقل من تركيز نمط رجال الأعمال. وبتركيز النمط الإداري على قيم الخدمة العامة، فإنه يحقق توازنًا بين المساءلة أمام السلطة السياسية والحساسية لتوقعات المواطنين [(1739)]. ويساهم قادة القطاع العام بالضرورة في المفاوضات وعقد الصفقات مع كثيرين من أصحاب المصالح [(1740)]. وعلى الرغم من ذلك، فإن الضغوط لتجديد الخدمات العامة تمثل تحديًا لنمط القيادة الإداري.

لذلك، فإن مسألة القيادة الفعالة في المؤسسات العامة تؤدي بسهولة إلى نشوء جدل فلسفي. فمن جهة، لا يؤكد أتباع نمط رجال الأعمال إمكان تدخل قادة القطاع العام بفاعلية لتحويل مؤسساتهم باستخدام مفاهيم القيادة الاستراتيجية المتبعة في القطاع الخاص (النمط التحويلي) فحسب، بل ضرورة تشجيعهم على ذلك. ومن جهة أخرى، يظل أتباع النمط الإداري مشغولين بقضايا المساءلة الديمقراطية (وبذلك يظلون أقرب إلى النمط التحويلي). وتحتل الصورة الحقيقية للقيادة في المؤسسات العامة موقعًا وسطًا بين هذين القطبين. ففي المؤسسات العامة، تقوم القيم والضغوط المعيارية بدور مهم في تقويم شرعية القرارات والإجراءات، كما أن الضغوط المكثفة والمجموعات المهنية المحترفة تضع القادة في موقف تفاوضي مستمر. إن تعديل مجموعات الضغط والالتزامات المختلفة بشكل يتلاءم مع الحاجات إلى تحسين تقديم الخدمات العامة يعني أن ممارسة القيادة ستكون

معقدة جدًا. ولا يقدم النمط الإداري ولا نمط رجال الأعمال معلومات كافية عن العملية التي قد تساهم في تحقيق النزاهة وفاعلية الخدمات في مثل هذه الأوضاع.

ثالثًا: منظور التعددية في القيادة في المؤسسات العامة

لقد ذكرنا سابقًا أن أنماط القيادة التقليدية بقيت ثابتة وجامدة. وعلى الرغم من أنها تتضمن متغيرات كثيرة تتعلق بسلوكات القيادة والأوضاع والنتائج، فإنها لا تضع هذه الظواهر في سياقاتها بفاعلية ولا تركز على أفعال القادة المحددة. وعلاوة على ذلك، كان تركيزها غالبًا على القادة بشكل فردي في مراكز القيادة الرسمية. إننا نطالب بضرورة تركيز البحث في الإدارة العامة على العمليات والمهارات التي قد تتمثل أولًا في القادة المعينين رسميًا، وذلك بسبب تعقيد وغموض السلطة في المؤسسات العامة. وينبغي التركيز بشكل أكبر على النشاط المعقد الجديد في السياق السياسي والإداري وتأثيراته عبر الزمن. ولهذا الغرض، سنقترح منظورًا يرتكز على ثلاثة أطر نظرية من العلوم الاجتماعية. واختيرت هذه الأطر الثلاثة لأنها تبدو ملائمة لأوضاع تتميز بتوزع السلطة والقيم المتباينة والأنظمة المعقدة من القواعد والإجراءات الروتينية: نظرية شبكة المؤثرات (العوامل المؤثرة) [1741]، والنظرية التقليدية [1742]، ونظريات الممارسة الاجتماعية [1743]. إن هذه النظريات مجتمعة تدعو الباحثين والممارسين إلى إيلاء المزيد من الاهتمام إلى كيفية إدامة القيادة الاستراتيجية من خلال الشبكات وكيف يناقشها من يحمل قيمًا منافسة لها وكيف تتحقق في الممارسات اليومية.

1- مفهوم الشبكات

تشير الدراسات الكثيرة في القيادة إلى ازدياد الاهتمام بمفهوم الشبكات بصفته من الخصائص الأساسية للقادة [1744]. وما زال هذا المفهوم يعرف حتى الآن كمهارة تنظيمية عالية [1745]. وتشير القيادة الشبكية إلى القدرة الفردية على إنشاء أنماط تواصل بينية ذات تأثير مباشر وغير مباشر [1746]. لكن القيادة الشبكية لا تقتصر على القدرة على تأسيس روابط بينية وإجراء اتصالات مع الآخرين. إنها أيضًا مجموع من النشاط ذي التأثير البنيوي [1747] والضرورية لفهم تميز القيادة في الإدارة العامة. ويعتمد نجاح أو إخفاق العملية الاستراتيجية في المؤسسات ذات السلطة الموزعة، على قدرة القادة على إنشاء شبكات قوية دائمة نوعًا ما. ومن الذين أكدوا أهمية الشبكات في القطاع العام الباحثان لومان ونوك [1748] وغيرهم من الباحثين [1749].

توفر نظرية شبكات المؤثرات القاعدة النظرية التي تساعد في فهم كيف يمكن للقائد أن يصبح أكثر نجاحًا في بناء الشبكات. وقد طور هذه النظرية

عالم الاجتماع الفرنسي مايكل كالون [1750] والعالم برونو لاتور [1751] لتكون منهجًا لفهم ظهور الأفكار العلمية والتكنولوجية وسيادتها. فهي وسيلة منهجية وفكرية تأخذ في الحسبان التقنيات وشبكات المؤثرات الإنسانية وغير الإنسانية بوصفها عناصر فاعلة. ويتم بناء التقنيات وشبكة المؤثرات تدريجًا، وبشكل متزامن تعمل المؤثرات الرئيسة (وتدعى «المترجمات» في لغة نظرية شبكات المؤثرات) على جذب مشاركين آخرين ووحدات غير إنسانية لدعم تعريفها للتكنولوجيا، وفي الوقت ذاته تعيد تعريفها بشكل يحافظ على هذا الدعم. وهنا تصبح الوسائل التكنولوجية مسلمًا بها (لا رجعة فيها) عندما تقوى شبكات المؤثرات المحيطة بها. ترتبط المؤثرات بالشبكة عندما يتم تعريفها بطريقة تعمل على ترجمة حاجاتها وشخصياتها، مع احتمال قيام مؤثرات أخرى بتفسير «المنتج» الجديد وتحديد دورها في هذا المجال بطرائق مختلفة.

تتضمن النظرية كما طورها واضعوها مجموعة كبيرة محكمة من المصطلحات لوصف عناصرها المتعددة. فعلى سبيل المثال، يتحدث المنظرون عن نقاط وصل إجبارية يجب أن تمر من خلالها المؤثرات كلها لكي تحصل على ما تريد. ويتحدث المنظرون أيضًا عن أربع عمليات فرعية أو «لحظات» من الترجمة: «تحديد المشكلة» حيث يحاول المترجمون تحديد قضية وتقديم «نقطة وصل إجبارية» مستعينين بمجموعة من المؤثرات لحل المشكلة، «التدخل» حيث يصمم المترجمون على تحديد مصالح المؤثرات الرئيسة وتلبيتها لكي تبقى هذه المؤثرات مشاركة في المشروع الجديد، «الحشد» حيث يتم تحديد أدوار لممثلي المجموعات الرئيسة من المؤثرات وجمعها معًا لتشكيل حلف «التعبئة العامة» حيث تتوسع شبكة المؤثرات وتمتد خارج المجموعة الأولية.

يمكن أن تستخدم هذه المجموعة من الأدوات المنهجية والفكرية في تقويم القيادة في القطاع العام عبر طرائق ثلاث: أولًا، تصف النظرية وتوضح كيف يمكن بناء شبكات دعم لتعريفات عامة لموضوع معين لكي تصبح أمرًا مسلمًا به على الرغم من تجزئة السلطة والأهداف. ثانيًا، يمكن في هذا الإطار اعتبار التغيير أو «الاستراتيجية» أو أي مشروع إداري مكافئًا لوسيلة تكنولوجية أو اكتشاف علمي، وبذلك فهو يمثل أساسًا لبناء شبكة. ثالثًا، تقدم نظرية شبكات المؤثرات سلسلة من الأفكار في شأن إمكان إنشاء مثل هذه المشروعات وتنفيذها ودعمها. وتصبح القيادة، في ضوء هذا التعريف، عملية «ترجمة» بالعناصر المحتملة كلها التي تضم تحديد المشكلة والتدخل والتسجيل والتجنيد، ممّا قد يؤدي إلى (ولكن ليس بالضرورة) حتمية تنفيذ مشروع محدد بشكل جيد أو مبادرة مشابهة.

من منظور شبكات المؤثرات، يصبح القائد مترجمًا يقيم وفقًا لقدرته على إنشاء حلف من مؤثرات متنوعة داخلية وخارجية. يستطيع القائد الفعال، بصفته مترجِمًا، حشد شبكة من المؤثرات ليصبح بوسع مشروع أو فكرة أو

استراتيجية أن يتحقق على أرض الواقع. وسيدرك القائد الفعال الحاجة إلى التفكير في المشروع وشبكات الدعم في الوقت نفسه [1752]. وسيضطر القائد إلى الأخذ في الحسبان المعاني المتعددة لتعريفات المشروع وكيف يمكن إعادة بناء هذه المعاني منطقيًا أو عمليًا لتصبح أكثر جذابة نوعًا ما. وسيصبح القائد أكثر حساسية لطبيعة الإجماع المتغيرة والنشطة ولأهمية الاستثمارات التي لا رجعة فيها في تمكين الشبكات والمشروعات الاستراتيجية.

أ- مثال للقيادة العامة في ضوء نظرية الشبكات: التغيير الاستراتيجي في الرعاية الصحية

أظهرت البحوث التي أجريناها في ميدان الرعاية الصحية ملاءمة نمط شبكات المؤثرات لفهم القيادة في القطاع العام. وسنقدم مثالًا من دراسة أجريناها لبحث التغيير الاستراتيجي في مستشفى كبير في إحدى الضواحي [1753]. ولم يكن المدير الذي أجريت عليه الدراسة هو المدير التنفيذي للمستشفى لكنه كان طبيب صحة عامة شغل مناصب إدارية عدة. ومع ذلك كان ذلك الطبيب فعالًا في بناء شبكة دعم لمشروع تغيير استراتيجي بالتعاون مع أفراد آخرين. وكان الهدف من المشروع هو تغيير رسالة المؤسسة تغييرًا جذريًا: الحصول على الانتماء إلى جامعة.

لقد كانت قصة القيادة الاستراتيجية لافتة بسبب التغيرات الدورية التي رافقت طبيعة المشروع المتطورة وشبكة المؤثرات التي تدعمها وموقف القائد المهم عبر الدراسة. فقد استطاع القائد في البداية أن يحشد الدعم الداخلي للانتماء إلى جامعة حيث تمّ التعبير عنه بعبارات تطورية. ولقي المشروع ترحيبًا من أطباء مختصين شباب كما حظي بدعم الجميع حيث رأوا فيه فرصته لتعزيز شهرة المؤسسة. وأصبحت الصورة الإيجابية تستعمل لتقوية دور مؤسس المشروع ولإنشاء حلف قوي بين القادة الطبيين والإداريين للمستشفى. وقامت هذه المجموعة بمتابعة الانتماء إلى الجامعة وتوسيع شبكة الدعم إلى خارج حدود المؤسسة. وقد صادف أن وافقت رسالة المستشفى المقترحة حاجات أعضاء هيئة التدريس في كلية للطب في جامعة صغيرة كانوا يحاولون توسيع نطاق الكلية ليحافظوا على وجودها، ولذلك انضم عميد كلية الطب إلى الشبكة. وقد حصلنا على دعم الحكومة (وبالذات من أحد الوزراء) مقابل التزام المؤسسة خفض الميزانية. وفي خضم عملية إضافة مؤثرات خارجية للشبكة، تمّ تغيير المشروع نفسه: فكان لا بد له من تلبية حاجات كلية الطب (وهذا يعني طرائق جديدة لتعويض الأطباء عن أتعابهم) وأوضاع الحكومة المالية. وقام تحالف القادة بإنجاز المشروع لكن الحماسة الداخلية له ضعفت بشكل ملحوظ نتيجة ذلك. وبعبارة أخرى، لقد تجزأ دعم الشبكة الداخلية ما أدى إلى انسحاب القائد الرئيس وعدد آخر من الأعضاء الذي ساندوا المشروع. وعلى الرغم من ذلك، فقد حافظ المستشفى على ارتباطه بالجامعة. وعلى المدى البعيد، أدت هذه المبادرة إلى تقوية موقف

المستشفى وتحسن نظرة المجتمع إليه. لقد انتقل القائد موضوع الدراسة ليصبح عميدًا لكلية الطب نفسها، وانتهى به المطاف مديرًا للمجلس الصحي الإقليمي.

توضح هذه القصة القصيرة مدى ملاءمة نظرية شبكات المؤثرات لفهم القيادة في القطاع العام. إن هذه النظرية تنقلنا خارج نطاق مفهوم القيادة الجامد. إن المبادرات القيادية التي تبني شبكات الدعم للمشروعات الاستراتيجية وتوسعها تؤدي في النهاية إلى تغيير المشروع نفسه. وهذه هي طبيعة الترجمة. أما تدخل عناصر تأثير جديدة فقد يؤدي إلى انسحاب آخرين. في المقابل، فإن تطور المشروعات الاستراتيجية والشبكات المرتبطة بها قد يؤدي أيضًا إلى تغييرات في المناصب السياسية للقادة كما حدث في هذه الحالة. وتوفر النظرية الإجرائية العملية فهمًا لعمليات القيادة أعمق ممّا توفره أنماط التباين التقليدية التي تؤدي السلوكات القيادية فيها إلى نتائج ثابتة لا تتغير عبر الزمن.

2- المنظور القيمي

ينبغي ألا يقتصر تعامل القادة في مؤسسات القطاع العام على السلطة الموزعة، وعليهم أن يواجهوا تحدي اتخاذ قرارات واستراتيجيات مستدامة في أوضاع تسودها أهداف متعددة أو متضاربة. وهم يعملون غالبًا مع أفراد ومؤثرات تنتمي إلى مؤسسات مختلفة وتساند وجهات نظر وقيم ومصالح متعددة [(1754)]. لذلك، فإن القائد الناجح سيضطر إلى اللجوء إلى مبررات منطقية عدة عندما يحدد استراتيجيات المؤسسة التي ستظل مشروعة ما دام ترتيب المبادئ المنطقية مقبولًا لدى ذوي المصالح داخل المؤسسة وخارجها. وبعبارة أخرى، فإن التفاعل مع أشخاص يؤيدون مبادئ عمل مختلفة يتطلب إيجاد طريقة للتعبير عن الترتيبات التعاونية الملائمة والقابلة للحياة من أجل التوفيق بين القيم المتنافسة.

لقد أولى عدد من الباحثين عبر الخمس عشرة سنة الماضية اهتمامًا بدراسة الطبيعة المتناقضة للقيادة. فقد اقترح كوين [(1755)]، على سبيل المثال، إطارًا للقيم المتنافسة لكي يفسر كيفية تعامل القادة مع المتطلبات المتعددة التي تعكس متطلبات أصحاب المصالح المختلفة. وعرّف كوين ثمانية أدوار للقادة الاستراتيجيين تختلف وفقًا للأشخاص الذين يتفاعلون معهم. وتكمن القيادة هنا في القدرة على القيام بسلوكات متناقضة ومتعاكسة. وفي ضوء ما طرحه كوين، أوضح باحثون آخرون أن القادة الذين يؤدون أدوارًا قيادية متعددة، والذين يتوقع منهم استخدامها هم أكثر فاعلية [(1756)]. ومع أن منظور «التعقيد السلوكي» قد يكون مفيدًا لفهم القيادة في القطاع العام، فهو لا يفسر العمليات التي يستخدمها القائد للتوفيق بين الأطر المتفاوتة.

قد تكون بعض البحوث والدراسات الحديثة التي أجراها علماء الاجتماع الفرنسيون [(1757)] وأتباع المدرسة التقليدية مفيدة في إعادة توجيه منظور التعقيد السلوكي للقادة، لأنها تعير انتباهًا للعمليات التي يمكن أن توفق بين القيم المختلفة. وبعبارات تقليدية، فإن العالم منظم وفقًا لعدد من المبادئ العقلية والمنطقية. وبالتحديد، استطاع بولتانسكي وتيفينو [(1758)] تحديد ستة «عوالم» أو «مدن» أو «أطر قيمية» توضح بنية الترتيبات الاجتماعية وذلك بعد تحليل عميق للدراسات الأساسية في الفلسفة السياسية. وهي العوالم الملهمة والمحلية والرأي والمدنية والسوق والصناعة [(1759)].

يشير العالم «الملهم» إلى شرعية الرؤية التلقائية والخيال والإبداع للفنان، أما العالم «المحلي» فهو عالم التقليد الذي تحكمه مبادئ الولاء والاحترام والسلطة وفقًا لأدوار محددة ومكانة معينة وواجبات فردية. ويعني عالم «الرأي» أو السمعة احترام تحقيق السمعة العامة وتقديرها. والعالم «المدني» يقدر الواجبات المدنية وكبت المصالح الخاصة في محاولة تحقيق المصالح العامة. أما عالم «السوق» فتحركه مصالح المؤثرات المتنافسة التي تشترك في اللعبة التجارية لكي تحقق أهدافها الخاصة. وأخيرًا، فإن العالم «الصناعي» يتحرك بالبحث عن الكفاءة والمعيارية.

على الرغم من وجود أطر قيمية متكررة ومحدودة، فإن المواقف الجماعية ستعتمد على مزيج من هذه العوالم المختلفة وفقًا للنظرية التقليدية. ولكي يحظى الأفراد باحترام في عالم معين، ينبغي لهم أن يتمتعوا بالصفات التي تجسد المبدأ العالي الذي يسعون لتحقيقه وتلائمه. إن تأسيس الأعراف والتقاليد ومناقشتها مهم لضمان التنسيق والتعاون لأن الأفراد في المؤسسة لن يلتزموا دائمًا بعوالم متشابهة ولأن الفرد الواحد قد يجد نفسه في عوالم مختلفة. والعرف أو التقليد هو شيء أو أمر من إنتاج الإنسان يمثل التوافق بين عناصر مختلفة في سياق معين. فعلى سبيل المثال، قد يتمثل العرف في سياسة تحسين الجودة في مؤسسات للخدمات العامة حيث تنسجم فيها قواعد عالم السوق والعالم الصناعي.

يعد القائد من الناحية التقليدية، شخص يعمل لتفعيل مجموعة من العمليات بهدف تحقيق التوافق بين القيم التي تتنافس لتحقيق الشرعية. وتُعرّف استراتيجية المؤسسة في هذا المنظور بأنها تقليد، والعمليات المستخدمة لتشكيل استراتيجيات قد تكون فرصة لتأكيد بعض القيم الأساسية أو إعادة تأكيدها. لذلك، فإن القائد الفعال هو الذي يظهر براعته في الكفايات أو السلوكات الملائمة لعوالم مختلفة. وينبغي للقائد الناجح أن يفهم جيدًا النظام في مؤسسته لأن تحليل القيم السائدة أمر مهم لمنع احتمال وقوع نزاعات مفتوحة. وقد يستعين القائد بأدوات محددة في المؤسسة (اللجان والعقود الداخلية ونظام الحوافز ومؤشرات الأداء) لتحقيق التوافق أو التسوية لأن هذه

الأدوات تمثل آليات مؤسساتية للتوسط بين القيم المختلفة في مرحلة تثبت شرعية القائد ومكانته.
من هذا المنطلق، فإن القائد الناجح هو الشخص الذي يستطيع التنقل بصدقية وثقة بين عوالم مختلفة ويستطيع تمثيل وتجسيد العوالم التي تمثل أفراد المؤسسة. وعندما تكون القيم المتنافسة لهذه العوالم قوية، فقد يكون نمط القيادة المشاركة هو الأفضل (المديرون الإداريون والفنيون للمتحف، أو المديرون الإداريون والأطباء في مؤسسة الرعاية الصحية) حيث يُمثِّل كل قائد عوالم مختلفة، ولكنهم يستطيعون جسر الهوة بين اختلافاتهم على المستوى الشخصي في إطار العالم «المحلي» [1760].
يقوم القائد الاستراتيجي من المنظور التقليدي بدور «الناقد». وهو دور رئيس في الفكرة التي طرحها بولتانسكي وشيابيلو [1761] في تحليلهما للرأسمالية المعاصرة. وفي الحقيقة، لا يستطيع أفراد مؤسسة ضمان القيام بدور فعال في عملية تكوين الاستراتيجيات إلا بالطعن في صحة المنطق السائد أو الجديد. وبعبارات تقليدية، فإن القائد هو الشخص الذي يستطيع من خلال ارتباطاته الشخصية بالعوالم التي تلقى احترامًا عاليًا أن يطرح تقاليد راسخة أو مناقشتها لكي يحسن الشرعية الشخصية والمؤسساتية. ومن دون نقاد نشطين، فإن التغير المؤسساتي سيتشكل وفقًا لترتيبات سابقة بين العوالم المختلفة. ويعمل التفكير الناقد على التشكيك في الافتراضات المعيارية التي ترتكز عليها التطورات أو الاستراتيجيات الحالية (أي العوالم مقبول وأيها مرفوض)، وقد يساعد هذا التفكير أيضًا في دعم التغيير.

أ- مثال للقيادة العامة وفقًا للنمط التقليدي: مجلس الأفلام الوطني

يرتكز هذا المثال على أعمال مينتزبرغ وماكهيو [1762] في تشكيل الاستراتيجيات في مجلس الأفلام الوطني في كندا إضافةً إلى مصادر عامة أخرى. ويعد مجلس الأفلام الوطني مؤسسة ثقافية تنتج أفلامًا وتوزعها تعكس الهوية الكندية وحقيقتها، وتموله حكومة كندا الاتحادية. ويسود في هذا النوع من المؤسسات توتر مستمر بين الحاجة إلى الحفاظ على استقلالية صانعي الأفلام (العالم الملهم) والحاجة إلى تأسيس مؤسسة فعالة (العالم الصناعي) للاستجابة إلى المطالب الخارجية (البيروقراطية الحكومية...). لقد مثل جون جريرسن (John Grierson) القائد المؤسس لمجلس الأفلام الوطني أنواعًا عدة من المنطق: العالم الملهم الذي يرتكز على الارتباط القوي بالمؤسسة البريطانية للأفلام الوثائقية وما فيها من خبرات، إضافةً إلى ارتباطه بالعالم المدني الذي يتميز بالشعور القوي بالمسؤولية والوطنية، وقد استطاع القائد المؤسس ضمان نمو مجلس الأفلام الوطني وشرعيته في خلال الحرب العالمية الثانية، وفي الوقت نفسه حافظ على التزام منتجي الأفلام وذلك بالجمع بين العالم المدني والعالم الملهم بطريقة بناءة.

لكن نهاية الحرب شهدت انحدارًا في القيم المدنية، أو في الوطنية على الأقل، بما هي أساس لشرعية مجلس الأفلام الوطني. وقد شككت شركات الأفلام الخاصة (منطق السوق) بدور مجلس الأفلام الوطني. كما وجهت انتقادات لاستقلالية منتجي الأفلام (العالم الملهم) بسبب علاقاتهم ببعض القوى السياسية الهدامة. لذلك ترك القائد المؤسس عمله واستُبدِل بأحد أعضاء المجلس الوطني للأفلام، ثم عين آرثر إيروين (Arthur Irwin) في عام 1949 من خارج المجلس ولم تكن له خبرة في إنتاج الأفلام ولا في الحكومة. ولكي يعيد التوازن بين استقلالية العالم الملهم والحاجة إلى الترشيد الإداري والمحافظة على دور المجلس الوطني للأفلام في دعم القيم المدنية، عقد إيروين اتفاقًا مع المسؤولين في الحكومة لإصدار «قانون جديد للأفلام» (وقد كان ذلك ميثاقًا) أدى إلى ضمان النمو. وقد استخدم التصميم واستخدمت المواثيق لتفعيل تسوية قابلة للتنفيذ بين العالم الملهم والعالم الصناعي.

تميزت السنوات اللاحقة بالتطور المستمر بتحفيز من قادة منتجي الأفلام في سبيل الإبداع، وحاجة المجلس الوطني للأفلام إلى الاستجابة للضغوط من أجل الترشيد، مع الاهتمام بدوره بوصفه مؤيدًا للقيم المدنية. وعبر تاريخ المجلس، قام قادته بأدوار مختلفة في تأمين أو تأكيد وجود تسوية قابلة للاستمرار بين عوالم قابلة للتنازع. ومن الأمثلة المدهشة الوثيقة التي أنتجها أحد القادة في أواسط الثمانينيات من القرن العشرين بعنوان «الفاعلية المبدعة» التي أصبحت أساسًا لتسوية جديدة بين العالم الملهم والعالم الصناعي في الوقت الذي كان فيه مجلس الأفلام الوطني مهددًا بالزوال. لقد تصرف هؤلاء القادة بصفة «نقاد»، حيث كانوا يوجهون هزات دورية للمنظمة لكي يحافظوا على عمل منتجي الأفلام أو لتشجيعه. تعد القدرة على المواءمة بين الإنتاج الداخلي والتوقعات الخارجية من العناصر المهمة في القيادة في ظل وجود قيم متناقضة.

إن التوترات التي واجهها مجلس الأفلام الوطني بين العالم الملهم والسعي للترشيد (العالم الصناعي) موجودة بكثرة في المؤسسات العامة في مجالات الفنون والتعليم والبحث. وهناك مجموعات أخرى من التوترات منتشرة في القطاع العام. فعلى سبيل المثال، إن جاذبية أيديولوجية السوق وآلياتها من أجل تجديد الإدارة العامة تتصادم مع الأنظمة السابقة المدنية والملهمة. وهذه المواقف تخلق مشكلات تعترض ممارسة القيادة. وهذا ما هو معروف صراحة في بعض برامج التدريب للقادة في القطاع العام. فعلى سبيل المثال، تم تنظيم ما يسمى ببرنامج «الثنائية» في مركز القيادة في قطاع الخدمات الصحية الوطنية في المملكة المتحدة بشكل زوجي من القادة في القطاع الإداري والقطاع الصحي من مؤسسات مختلفة من أجل إيجاد حلول لجسر الهوة بين العوالم المتنازعة.

3- منظور الممارسة

لا تسيطر السلطة الموزعة والأهداف المتفرقة على المؤسسات العامة فحسب، بل تعاني أيضًا نظامًا معقدًا من القواعد والإجراءات التي تتطلب من العاملين في إطارها - المديرين والمهنيين - معرفة تقنية وغير رسمية كبيرة. ويحدث التغيير في هذه المؤسسات من خلال الطريقة التي يمارس الناس فيها سلطاتهم الخاصة عندما يطبقون القواعد والإجراءات الروتينية اليومية [(1763)]. وعلاوة على ذلك، فإن نوعية الخدمات المقدمة في القطاعات الخدماتية الكبيرة في الإدارة العامة كالتعليم والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية تعتمد اعتمادًا كبيرًا على الناس ومعرفتهم الصريحة والضمنية. فليس غريبًا أن تشاهد عدم انسجام في هذه المؤسسات بين قرارات المديرين الكبار وواقع المهنيين الذين ينفذون هذه القرارات [(1764)]. ويحتاج القائد الناجح في هذا النوع من المؤسسات إلى جسر هذه الهوة. ولكي يتم ذلك، ينبغي للقادة الجدد أن يعرفوا كيف يتعاملون مع المتناقضات بين أنظمة القواعد المعقدة، وكيف يتحركون بين مراكز اتخاذ القرار المتعددة، وكيف يضمنون اهتمام ذوي الخبرات في المؤسسة بالقرارات في الأنظمة التي تحترم معايير المساءلة العامة والمهنية وإجراءاتها. إن المعرفة وبخاصة الضمنية منها، والتي تكتسب من خلال الخبرة مهمة جدًا. فلا بد للقائد من أن يكون «ممارسًا» ماهرًا في مجال اتخاذ القرارات في شبكة القطاع العام المعقدة.

في الآونة الأخيرة، بدأت نظرية القيادة والبحوث فيها بطرح أفكار في شأن التجريب المستمر والتعلم والحكم السليم والإصغاء الفعال وغيرها [(1765)]. وبالتحديد، قام أتباع طريقتين في القيادة الاستراتيجية بتطوير بعض الأفكار بخصوص مسألة المعرفة وهما ما يسمى التعقيد المعرفي [(1766)] والذكاء الاجتماعي [(1767)]. ويعني التعقيد المعرفي العمليات العقلية المستعملة في استرجاع المعلومات وتحليلها. ويدعي الباحثون أن الأفراد الذين يعتمدون هذا المنحى يبحثون عن مزيد من المعلومات ويفسرونها بطريقة أكثر تعقيدًا [(1768)]. وعلاوة على الأسلوب المعرفي، يعتقد بعض الباحثين أن القيادة تتطلب مهارات بينية كالدافعية والتعاطف مع الآخرين والتواصل. ووفقًا لبول وهويجبيرغ [(1769)]، فإن المهارات الاجتماعية تعني القدرة على الملاحظة، والتمييز بين الأفراد، والتحكم في المشاعر الذاتية ومشاعر الآخرين، والقدرة على التمييز، واستخدام المعلومات الملائمة عن البيئة الاجتماعية المكتسبة من خلال الخبرة. وقد وجد ستينبيرغ وآخرون [(1770)] أن القادة الناجحين يستطيعون بسرعة استيعاب المعلومات الضمنية (غير المعلن عنها) كما يستطيعون الإفادة من العاطفة. وبينما يطرح هذا البحث منظورًا جديدًا، كما في دراسات وبحوث القيادة التي نوقشت سابقًا، فإنه يبقى محدودًا لأنه يميل

إلى الاحتفاظ بنمط التباين المستمر. كما أن هذا العمل يرتكز إلى حد كبير على قابلية القدرات الفردية للقياس بدلًا من الفهم النوعي لكيفية استخدام القادة الاستراتيجيين خبراتهم في المواقف اليومية.

يمكن أن يكون منظور الممارسة الاجتماعية مفيدًا في التركيز على مسألة المعرفة في القيادة للتغلب على هذه المشكلات. وعلى النقيض من منظور علم الاجتماع الأميركي الوضعي، أبدى عدد من علماء الاجتماع مثل بورديو وفوكو وغيدنز ودي سيرتو (de Certeau) وفايغوتسكي (Vygotski) وغيرهم اهتمامًا قويًا، في العقود القليلة الماضية، في الإنجازات العملية للعناصر الاجتماعية الماهرة في إنتاج الحياة الاجتماعية. فقد اعتمد هؤلاء العلماء موقفًا يعترف بكفايات الفرد ومركزية دور المعرفة في عملية إنتاج وإعادة إنتاج العالم الاجتماعي. وعلى الرغم من التفاوت بينهم، يدعي هؤلاء الباحثون وجود عقلانية عملية متجذرة في واقع الحياة اليومية. وكما يقول غيراردي [(1771)]، إن الممارسة تربط المعرفة بالعمل. لذلك، فإن هذا المنحى يشجع التركيز على طبيعة الحياة اليومية ودورها المركزي الذي تقوم به في العالم الاجتماعي [(1772)]. إن الحياة اليومية هي المكان الذي ندخل فيه العملية التحويلية مع العالم الخارجي وفيه نكتسب ونطور الكفاءة التواصلية ونحقق مفاهيمنا المعيارية.

إن الاستناد إلى منظور الممارسة الاجتماعية يؤثر في طريقة تعريف القيادة التي تعني، من الناحية العملية، النظر إلى كيفية تكوين القيادة وتحقيقها وتنفيذها في واقع المؤسسات عبر الزمن [(1773)]. فالقيادة من منظور الممارسة الاجتماعية ليست شيئًا يفعله الإنسان بنفسه، لكن آثار القيادة وتأثيراتها تظهر عبر الزمن نتيجة الأفعال والتفاعلات. ويعني منظور الممارسة بالقيادة الاستراتيجية أنها تتكون اجتماعيًا من خلال العمل والمناقشات اليومية [(1774)]. ويركز هذا المنحى على طبيعة حياة المؤسسة المتكررة ويحاول فهم كيفية تطور القيادة الاستراتيجية من المناقشات والأعمال الروتينية. ففي أحد التطبيقات الأولى لهذا المنحى، على سبيل المثال، حاول نايتس وويلموت [(1775)] فهم عمليات القيادة بدراسة ممارسات المديرين الكبار. وقد درس الباحثان سلسلة من المناقشات بين كبار المديرين في شركة مالية في بريطانيا لكي يوضحا بالتفصيل كيفية مناقشة التعريف السائد للموقف.

يعد القادة الفعالون من منظور الممارسة الاجتماعية أفرادًا ماهرين يمارسون قيادتهم بجمع المعرفة والمعلومات المتداولة وبكونهم ناشطين اجتماعيين ذوي كفاءة. إن حشد المعرفة الناجح يعني القدرة على إدراك الصورة الأكبر الناتجة من الحوادث المحلية. ويستطيع القادة الفعالون، من خلال نظرتهم الشمولية إلى كيفية سير الأمور في المؤسسات العامة، الاقتداء باهتمام زملائهم ومرؤوسيهم ورؤسائهم أيضًا من خلال ما يجري في حوارات دقيقة وأفعال صغيرة مهمة بشأن التغيرات في البيئة، وتعريف النجاح وتفسيرات التغيرات السياسية وغيرها [(1776)]. كما يتمتع هؤلاء القادة بالقدرة على استخدام

الأدوات والكلمات الملائمة التي تهدف إلى المشاركة في تكوين تفسيرات ذات معنى للتغير والأزمة. وتشير الدراسات في منظور الممارسة إلى أن القادة الفعّالين، بصفتهم ناشطين اجتماعيين ذوي كفاءة، أشخاص يفهمون جيدًا الخصائص الاجتماعية للعناصر الداخلية والخارجية التي يتفاعلون معها. فهم يتمتعون بخبرة مهنية وقدرات سياسية ومعرفة تاريخية وانفعالات وغيرها بالشكل الملائم ويستخدمونها في الوقت الصحيح للتأثير في الاستراتيجية [(1777)]. وبالتحديد، فإنهم يستطيعون تكييف طريقة عرض أهدافهم وتوصيلها وفقًا للأشخاص الذين يخاطبونهم، كما يمكن لهؤلاء القادة إظهار الانفعالات الملائمة لجذب اهتمام الموظف العنيد أو صاحب المصالح المتعنت.

باختصار، يتم إنتاج القيادة أو إعادة إنتاجها، من وجهة نظر الممارسة الاجتماعية، في الأعمال اليومية والمناقشات الصغيرة [(1778)]. فالقيادة، نوعًا ما، نشاط طبيعي يتطلب خبرة ووقتًا ووعيًا اجتماعيًا وقدرة على التواصل والارتباط مع الآخرين. وقد يُنتج هذا المنظور معرفة أكثر ملاءمة لحاجات القادة في المؤسسات العامة عبر اقتراح الحاجة إلى متابعة النشاط والمعرفة والمهارات المتعلقة بالقيادة بوضوح.

أ- أمثلة للقيادة من منظور الممارسة: جامعات ومؤسسات بحوث ومتاحف

سنعتمد على نتائج ثلاثة بحوث لدراسة حالة ثلاث مؤسسات عامة لكي نوضح كيفية تشكيل القيادة من خلال ممارسات موقفية ومحلية [(1779)]. وتوضح هذه البحوث الثلاثة أهمية دراسة العمليات الدقيقة المتعددة التي بوساطتها يستخدم القادة معرفتهم الضمنية ويتصرفون بشكل عادي.

درس ليتش ودافنبورت [(1780)] إدارة العلاقات بين أصحاب المصالح في أثناء فترة تغيير مهم في وكالة لتمويل البحوث في القطاع العام في نيوزيلندا. وكان على المؤسسة أن تتحول من دور توزيع الموارد إلى دور الداعم لتطوير البحوث وتكاملها. وفي أثناء التغيير، استخدم فريق الإدارة العليا الغموض الاستراتيجي عبر استخدام العبارات المجازية لإدارة المطالب المتنافسة لأصحاب المصالح الداخليين والخارجيين. فعلى سبيل المثال، استخدم قائد المؤسسة العبارة المجازية «الاستثمار في الابتكار» ليدخل في حوار مع أصحاب المصالح ويحفزهم على المشاركة. لكنه لم يذكر الآثار المتناقضة لهذه العبارة المجازية. فقد فسر بعض أصحاب المصالح من ذوي الاهتمام القليل في هذا التوجه هذه العبارة بأنها رمز لرغبة المؤسسة في البقاء على توجهها الاقتصادي، وربطوا غموض العملية بعدم الكفاءة الإدارية لدى قائد وكالة البحوث. ويوضح هذا المثال، كيف يعتمد الاستخدام الناجح للغموض الاستراتيجي في البيئة السياسية على قدرة القائد على تحليل التفسيرات المتعددة للعبارات المجازية أو تخطيطها، سواء أكان استخدامها رسميًا أم غير رسمي.

قامت جارزابكوفسكي [1781]، بطريقة جد مختلفة، بدراسة دور فريق القيادة العليا في ثلاث جامعات بريطانية كانت في مرحلة تغير استراتيجي لتتكيف مع انخفاض الدعم العام لها. وتركز دراستها على العلاقات المؤسساتية بين القادة ونشاط الاستراتيجية والهيكل العام للجامعات في خلال فترة التغيير الاستراتيجي. ومن المدهش أن إحدى نتائج الدراسة أشارت إلى أن القيادة لم تكن هي المؤثر الرئيس في التغيير الاستراتيجي في الجامعة. وعلى الرغم من تعيين مدير جديد لكل جامعة في خلال فترة التغيير لم يكن ذلك القائد هو الدافع للتغيير. فقد نتج التغيير من التفسيرات الجديدة والحاجات المؤسساتية. وكان أعضاء فريق القيادة العليا مجرد وسطاء للتناقضات بين المؤثرات الداخلية والهياكل العامة الجماعية. وفي إطار ممارساتهم الاستراتيجية اليومية (التخطيط وجلب الدخل...) قدّم فريق القيادة العليا تفسيرات مشتركة توضح الاستمرارية أو تدفع إلى التغيير. وفي الحالات كلها، اعتمد القادة على تفسيرات قديمة (القوة الأكاديمية للجامعة تعتمد على التميز في البحث) ونشاط لتحفيز عملية التغيير (جلب المزيد من الإيرادات). ويوضح هذا البحث كيفية دعم القادة للتغيير من خلال الإجراءات الروتينية الموجودة، ويعتمد جزء من عملية القيادة على قدرة القائد على تعديل نشاط المؤسسة وتحويله وتكييفه لكي يشجع القادة أصحاب المصالح على دعم آرائهم.

في ضوء تعقيد القواعد والإجراءات في القطاع العام تعتمد القيادة في الممارسة على قدرة القادة على تصميم أدوات إدارية ملائمة ونشرها واستخدامها استخدامًا صحيحًا لدعم أفعالهم. وتمثل الدراسة التي أجراها أوكس وتاونلي وكوبر [1782] مثالًا رائعًا لكيفية عمل الأدوات الإدارية لدعم الجهد المبذول في إعادة هيكلة المتاحف والمواقع التراثية في ألبرتا (كندا). ومع أن المديرين المحليين ترددوا في دعم فكرة «الإدارة العامة الجديدة»، فإن خطط العمل كانت في منزلة ممارسة تربوية لأنها أيدت التغييرات الدقيقة في الهوية الإدارية. فقد أدت خطط العمل، بصفتها أدوات إدارية، إلى إيجاد شكل من أشكال التعلم وهو «التعلم بالعمل» وأدى استخدام المديرين لها يوميًا إلى تحديد هُوياتهم بوصفهم مديرين لمصلحة التوجه الجديد. وتعد القدرة على تشجيع استخدام الأدوات الإدارية واستخدام تأثيراتها الدقيقة لتحديد مسار التغيير أمرًا أساسيًا في الممارسة اليومية للقيادة.

رابعًا: اقتراحات للممارسين والباحثين

لقد لفتت المقاربات التي عرضناها أعلاه النظر إلى آثار بعض الملامح الرئيسة على القيادة في مؤسسات القطاع العام التي حددناها في بداية المبحث السابق: سلطة موزعة (مرتبطة بمنظور الشبكات)، وأهداف متفرقة (مرتبطة بمنظور القيم)، وأنظمة معقدة للقواعد (مرتبطة بمنظور الممارسة). يؤدي

هذا الإطار المتعدد الجوانب إلى تركيز اهتمام الممارسين والباحثين على الملامح الرئيسة للقيادة في المؤسسات العامة.

يوجه هذا الإطار الممارسين إلى ضرورة تجاوز القادة بوصفهم أفرادًا لكي يدرسوا العمليات المرتبطة باكتساب السلطة والشرعية والمعرفة واستخدامها. فعلى سبيل المثال، ينبغي للقائد العام، من منظور الشبكات، أن يرى نفسه جزءًا من عملية مستمرة يشارك فيها آخرون (حلقة وصل نشطة في شبكة تتغير باستمرار) وليس بوصفه سلطةً خارجية قادرة على فرض إرادتها. لذلك لا بدّ من الاهتمام بفهم ما يريده الأفراد داخل المؤسسة وخارجها وما يستطيعون دعمه، ومن ثم إعادة تصميم المشروعات المؤسساتية التي تستطيع الاندماج في الفرص حيث تلتقي المصالح قبل فترة كافية لضمان عدم التراجع [(1783)].

أما وفق منظور القيم، فينبغي للقادة أن يأخذوا في الحسبان أنظمة القيم الاجتماعية السائدة وكيفية التوفيق بينها وكيفية تعديل المؤسسة وتعديل أنفسهم بوصفهم أفرادًا لتمثيل القيم بالشكل الأفضل في هُوية المؤسسة. وينبغي للقائد، في تعامله مع الأفكار المتنافسة، أن يحاول التوفيق بين الهويات البديلة وأنظمة القيم الضرورية لاستمرار وجود المؤسسة وبقائها.

أخيرًا، فإن منظور الممارسة الاجتماعية يرغم عملية القيادة على التواضع لتوضيح كيفية دمج أنماط عملية اتخاذ القرار في الممارسات والأعمال الروتينية. فبعض القادة أمهر من غيرهم في الإفادة من الإجراءات الروتينية والتفاعلات والأدوات الأخرى المتاحة لهم لتوجيه الحوادث في الاتجاهات التي يريدونها. ويمكن للقائد أن يكتسب هذه المهارات بنفسه ومن خلال المشاركة في إجراءات اتخاذ القرارات الاستراتيجية في المؤسسة. ويتطلب تحقيق تأثير فعلي في مؤسسات القطاع العام المعقدة جهدًا ماهرًا عبر زمن طويل: وهذه دعوة للصبر والمثابرة والحداقة. وسيكون أكثر القادة نجاحًا هم الذين يلتزمون الإخلاص لمؤسساتهم وللتطورات الاستراتيجية والإدارية على المدى البعيد.

إن أخذ الباحثين وجهات النظر هذه في الاعتبار سوف يوجه الدراسات والبحوث في موضوع القيادة نحو رؤية أكثر فاعليةً وعمليةً وسياقيَّةً تضفي ثراءً وعمقًا على المفاهيم الجامدة التي تعتمد على المتغيرات والتي كانت سائدة سابقًا. لكن هذا التحول يتطلب اللجوء إلى طرائق البحث النوعية والطويلة التي تتبع القادة وفرق القيادة عبر فترة زمنية للكشف عن دورات للأعمال القيادية وآثارها.

على الرغم من ذلك كله فليست هذه منهجية بحث تجعل التنبؤ سهلًا. وليست هناك وصفات سهلة للقيادة الفعالة كالتمتع بسمات ملائمة والتكيف مع الأوضاع والكاريزما على الرغم من أهميتها. وعلاوة على ذلك، فإن هذه النظريات لا تنحاز إلى جانب معين من جوانب الجدل بين فكرة قيام القائد بتنفيذ العمل والإشراف عليه بنفسه أو تكليف آخرين بذلك، ولكنها تنسجم مع

كلا المنظورين: تقرير القادة زعزعة الشبكات القديمة وبناء أخرى جديدة والتصرف بوصفهم ناقدين أو مؤسسين لإجراءات جديدة (منظور رجال الأعمال)، أو تقريرهم تشجيع استقرار الشبكات القائمة وحماية التقاليد الموجودة التي توفق بين القيم المتنافسة وتطوير مهاراتهم القيادية عبر ممارسة الإجراءات الموجودة واستخدامها (وجهة النظر القائمة على العلاقات والتعاون واستغلال الموارد). وبغض النظر عن المبدأ الذي سيتبعه القائد ينبغي له أن يتعامل مع القوى الثلاث التي اقترحناها سابقًا والتي تشكل مفهوم القيادة في المؤسسات العامة: السلطة التي تُكتسب بالعمل الجماعي في شبكات، والشرعية التي تكتسب بتمثيل القيم التي تشكل جوهر المؤسسات والتوفيق بينها، والمعرفة التي تكتسب بالمشاركة في ممارسات المؤسسة وإجراءاتها الروتينية.

المراجع

Ackroyd, S., J. A. Hugues and K. Soothill. «Public Sector Services and their Management.» *The Journal of Management Studies*. vol. 26, no. 6 (1989), pp. 603-620.

Alter, C. and J. Hage. *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage, 1991.

Amblard, H. et al. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris: Seuil, 1996.

Bass, B. M. *Leadership and Performance beyond Expectations*. New York: Free Press, 1985.

________. «Is There Universality in the Full Range Model of Leadership?.» *International Journal of Public Administration*. vol. 19, no. 6 (1996), pp. 731-761.

Bennis, W. and B. Nanus. *Leaders: Strategies for Taking Charge*. New York: Harper & Row, 1985.

Boal, K. B. and R. Hooijberg. «Strategic Leadership: Moving On.» *Leadership Quarterly*. vol. 11 (2001), pp. 515-549.

Boltanski, L. and E. Chiapello. *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Éditions Gallimard, 1999.

Boltanski, L. and L. Thévenot. *De la Justification: Les Économies de la Grandeur*. Paris: Éditions Gallimard, 1991.

________ and ________. «The Reality of Moral Expectations: A Sociology of Situated Judgement.» *Philosophical Explorations*. vol. 3, no. 3 (2000), pp. 208-231.

Borins, S. «Leadership and Innovation in the Public Sector.» *Leadership and Organization Development Journal*. vol. 23, no. 8 (2002), pp. 467-476.

Boyett, I. «The Public Sector Entrepreneur: A Definition.» *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*. vol. 3, no. 2 (1997), pp. 77-92.

Brass, D. J. and D. Krackhardt. «The Social Capital of 21st Century Leaders,» in: J. Hunt, G. Dodge and L. Wong (eds.), *Out-of-the-box Leadership* (Greenwich, CT: Jai Press, 1999), pp. 179-194.

Brunsson, N. and K. Sahlin-Andersson. «Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform.» *Organization Studies*. vol. 21, no. 4 (2000), pp. 721-746.

Bryman, A. «Leadership in Organizations,» in: S. R. Clegg, C. Hardy, and W. R. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1996), pp. 276-292.

________, D. Gillingwater and I. McGuinness. «Leadership and Organizational Transformation.» *International Journal of Public Administration*. vol. 19, no. 6 (1996), pp. 849-872.

Bryson, J. M. and B. C. Crosby. *Leadership for the Common Goods*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Burns, J. M. *Leadership*. New York: Harper & Row, 1978.

Callon, M. «Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and Fisherman in St Brieuc Bay,» in: J. Law (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge* (London: Routledge, 1986).

Chiapello, E. *Artistes versus managers: Le Management vulturel face à la critique artiste*. Paris: Métaillé, 1998.

Coble-Vinzant, J. and L. Crothers. *Street-level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.

Cohen, M. D. and J. G. March. *Leadership and Ambiguity*. Boston: Harvard University School Press, 1986.

Cooper, T. and J. M. Lewis. *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership, in Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Davis, J. H., F. D. Schoorman and L. Donaldson. «Toward a Stewardship Theory of Management.» *Academy of Management* .*Review*. vol. 22, no. 1 (1997), pp. 20-47

.De Certeau, M. *The Practice of Every Day Life*. Berkeley: The University of California Press, 1984

Demers, C. and M. Charbonneau. «La Stratégie discursive d'Hydro-Québec dans la controverse écologique de Grande-Baleine.» Actes électroniques de la $10^{\text{ième}}$ conférence de l'association internationale de management stratégique. Québec, .2001

Denis, J.-L., L. Lamothe and A. Langley. «The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic .Organizations.» *Academy of Management Journal*. vol. 44, no. 4 (2001), pp. 809-837

A. Langley and L. Cazale. «Leadership and Strategic Change under Ambiguity.» *Organization Studies*. vol. 17, no. ,________ .4 (1996), pp. 673-699

Denison, D. R., R. Hooijberg and R. E. Quinn. «Paradox and Performance: A Theory of Behavioural Complexity in .Leadership.» *Organization Science*. vol. 6, no. 5 (1995), pp. 524-541

.Durand, J.-P. and R. Weil. *Sociologie contemporaine*. Paris: Vigot, 1997

.Fairholm, G. *Values Leadership: Toward a New Philosophy of Leadership*. New York: Praeger, 1991

Feldman, M. S. «Organizational Routines as a Source of Continuous Change.» *Organization Science*. vol. 11 (2000), pp. 611-.629

.Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996

.Fiedler, F. E. *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill, 1967

.Friedberg, E. *Le pouvoir et la règle*. Paris: Éditions du Seuil, 1993

Gherardi, S. «From Organizational Learning to Practice-Based Knowing.» *Human Relations*. vol. 54, no. 1 (2001), pp. 131-.139

.Giddens, A. *The Constitution of Society*. London: Macmillan, 1984

Goldstone, J. A. «Toward a Fourth Generation of Revolutionary Theory.» *Annual Review of Political Science*. vol. 4 (2001), .pp. 139-187

.Gortner, H. E, J. Mahler and J. B. Nicholson. *Organization Theory: A Public Perspective*. New York: Brooks/Cole, 1986

Hambrick, D. C. and P. A. Mason. «Upper Echelons: The Organization as a Reflection of its Top Managers.» *Academy of* .*Management Review*. vol. 9 (1984), pp. 193-206

Hooijberg, R. «A Multidirectional Approach Toward Leadership: An Extension of the Concept of Behavioural Complexity.» .*Human Relations*. vol. 49, no. 7 (1996), pp. 917-946

Hosking, D. M. «Chief Executives, Organizing Processes and Skills.» *European Journal of Applied Psychology*. vol. 41 .(1991), pp. 95-103

House, R. J. and R. Aditya. «The Social Scientific Study of Leadership: Quo Vadis?.» *Journal of Management*. vol. 23 (1997), .pp. 409-474

.Jaques, E. *Requisite Organization*. Arlington, VA: Cason Hall, 1989

Jarzabkowski, P. «Strategic Practices: An Activity Theory Perspective on Continuity and Change.» *Journal of Management* .*Studies*. vol. 40, no. 1 (2003), pp. 23-56

Johnson, G. «Strategy through a Cultural Lens: Learning Form Manager's Experience.» *Management Learning*. vol. 31, no. 4 .(2000), pp. 403-426

.Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn and J. F. M. Koppenjan. *Managing Complex Networks*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997

.Kingdon, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little-Brown, 1984

Knights, D. and H. Willmott. «Conceptualizing Leadership Processes: A Study of Senior Managers in a Financial Services .Company.» *Journal of Management Studies*. vol. 29 (1992), pp. 761-782

.Latour, B. *Science in Action*. Milton Keynes: Open University Press, 1987

Laumann, E. O. and D. Knoke. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of .Wisconsin Press, 1987

Leatt, P. and J. Porter. «Where Are the Health Care Leaders? The Need for Investment in Leadership Development.» *Health* .*Papers*. vol. 4, no. 1 (2003), pp. 14-31

Leitch, S. and S. Davenport. «Strategic Ambiguity in Communicating Sector Public Change.» *Journal of Communication* .*Management*. vol. 7, no. 2 (2002), pp. 129-140

.Lewis, E. B. *Public Entrepreneurship*. Bloomington: Indiana University Press, 1980

.Marion, R. and J. Bacon. «Organizational Extinction and Complex Systems.» *Emergence*. vol. 1, no. 4 (1999), pp. 71-96

and M. Uhl-Bien. «Leadership in Complex Organizations.» *Leadership Quarterly*. vol. 12 (2001), pp. 389- ________________ .418

.Mintzberg, H. «Managing Government, Governing Management.» *Harvard Business Review* (May-June 1996)

and A. McHugh. «Strategy Formation in an Adhocracy.» *Administrative Science Quarterly*. vol. 24, no. 4 (1985), _________ .pp. 580-589

Nutt, P. C. and R. W. Backoff. *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, .1992

Oakes, L. S., B. Townley and D. J. Cooper. «Business Planning as Pedagogy: Language and Control in a Changing .Institutional Field.» *Administrative Science Quarterly*. vol. 43, no. 2 (1998), pp. 257-292

Osborn, R. N., J. G. Hunt and L. R. Jauch. «Toward a Contextual Theory of Leadership.» *Leadership Quarterly*. vol. 13 .(2002), pp. 797-837

.Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

.and P. Plastrik. *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1997 _________

.Pettigrew, A. M. «On Studying Managerial Elites.» *Strategic Management Journal*. vol. 1 (1992), pp. 163-182

Pollitt, C. «Managerialism Revisited,» in: B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* .(Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 1998), pp. 45-77

Quinn, R. E. *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*. San .Francisco: Jossey-Bass, 1988

.Rainey, H. G. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991

.Redford, E. *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press, 1969

Regine, B. and R. Lewin. «Leading at the Edge: How Leaders Influence Complex Systems.» *Emergence*. vol. 2, no. 2 (2000), .pp. 5-23

Riccucci, N. M. *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference*. Washington, DC: Georgetown University Press, .1995

Saltman, R. B. and O. Ferroussier-Davis. «The Concept of Stewardship in Health Policy.» *Bulletin of the World Health* .*Organization*. vol. 78, no. 6 (2000), pp. 732-739

Samra-Fredericks, D. «Strategizing as Lived Experience and Strategists' Everyday Efforts to Shape Strategic Direction.» .*Journal of Management Studies*. vol. 40, no. 1 (2003), pp. 141-174

Schmid, H. «Executive Leadership in Human Services Organizations,» in: Y. Hasenfeld (ed.), *Human Services as Complex* .*Organizations* (Newbury Park: Sage, 1992), pp. 98-117

.Selznick, P. *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California Press, 1957

.Sternberg, R. J. et al. «Testing Common Sense.» *American Psychologist*. vol. 50, no. 11 (1995), pp. 912-927

.Stish, U. «Behavioral Complexity: A Review.» *Journal of Applied Social Psychology*. vol. 27, no. 3 (1997), pp. 2047-2067

Stogdill, R. M. «Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature.» *Journal of Psychology*. vol. 25 .(1948), pp. 35-71

Streufert, S. «Complexity: An Integration of Theories.» *Journal of Applied Social Psychology*. vol. 27, no. 3 (1997), pp. 2068-.2095

.Terry, L. D. *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995

Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement.» *Public Administration*» ._________ .*Review*. vol. 58, no. 3 (1998), pp. 194-200

Townley, B. «The Role of Competing Rationalities in Institutional Change.» *Academy of Management Journal*. vol. 45, no. 1 .(2002), pp. 163-179

Van Wart, M. «Public-Sector Leadership Theory: An Assessment.» *Public Administration Review*. vol. 63, no. 2 (2003), pp. .214-228

Westley, F. «Middle Managers and Strategy: Micro-dynamics of Inclusion.» *Strategic Management Journal*. vol. 11 (1990), .pp. 337-351

Whittington, R. «The Work of Strategizing and Organizing: For a Practice Perspective.» *Strategic Organization*. vol. 1, no. 1 .(2003), pp. 119-127

Zaccaro, S. J. et al. «Leadership and Social Intelligence: Linking Social Perceptiveness to Behavioural Flexibility.» *Leadership* .*Quarterly*. vol. 2 (1991), pp. 317-347

H. G. Rainey, Understanding and Managing Public Organizations (1695) .(San Francisco: Jossey-Bass, 1991)

J. A. Goldstone, «Toward a Fourth Generation of Revolutionary (1696) .Theory,» Annual Review of Political Science, vol. 4 (2001), p. 157

P. Leatt and J. Porter, «Where Are the Health Care Leaders? The (1697) Need for Investment in Leadership Development,» Health Papers, vol. 4, no. 1 (2003), pp. 14-31; Rainey, Understanding and Managing; A. Bryman, «Leadership in Organizations,» in: S. R. Clegg, C. Hardy and W. R. Nord (eds.), Handbook of Organization Studies (Thousand Oaks, CA: Sage, 1996), pp. 276-292; R. M. Stogdill, «Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature,» Journal of Psychology, vol. 25 .(1948), pp. 35-71

R. J. House and R. Aditya, «The Social Scientific Study of (1698) Leadership: Quo Vadis?,» Journal of Management, vol. 23 (1997), pp. 409- .474

Stogdill, «Personal Factors Associated with Leadership»; Bryman, (1699) .«Leadership»; Rainey, Understanding and Managing

D. C. Hambrick and P. A. Mason, «Upper Echelons: The (1700) Organization as a Reflection of its Top Managers,» Academy of .Management Review, vol. 9 (1984), pp. 193-206

K. B. Boal and R. Hooijberg, «Strategic Leadership: Moving On,» (1701) .Leadership Quarterly, vol. 11 (2001), pp. 515-549

Leatt and Porter, «Where Are the Health Care Leaders»; Bryman, (1702) «Leadership»; House and Aditya, «The Social Scientific Study of .«Leadership

.Bryman, «Leadership,» p. 278 (1703)

.«House and Aditya, «The Social Scientific Study of Leadership (1704)

F. E. Fiedler, A Theory of Leadership Effectiveness (New York: (1705) .«McGraw-Hill, 1967); Bryman, «Leadership

.Fiedler, A Theory of Leadership (1706)

.«House and Aditya, «The Social Scientific Study of Leadership (1707)

.Bryman, «Leadership,» p. 280 (1708)

P. Selznick, Leadership in Administration (Berkeley: University of (1709) .California Press, 1957)

.Ibid., p. 17 (1710)

.J. M. Burns, Leadership (New York: Harper & Row, 1978) (1711)

(1712) B. M. Bass, Leadership and Performance beyond Expectations (New York: Free Press, 1985).

(1713) W. Bennis and B. Nanus, Leaders: Strategies for Taking Charge (New York: Harper & Row, 1985).

(1714) B. M. Bass, «Is There Universality in the Full Range Model of Leadership?,» International Journal of Public Administration, vol. 19, no. 6 (1996), pp. 731-761.

(1715) Ibid.

(1716) A. Bryman, D. Gillingwater and I. McGuinness, «Leadership and Organizational Transformation,» International Journal of Public Administration, vol. 19, no. 6 (1996), p. 851.

(1717) Bryman, «Leadership».«

(1718) ينظر:

A. M. Pettigrew, «On Studying Managerial Elites,» Strategic Management Journal, vol. 1 (1992), pp. 163-182.

(1719) J.-L. Denis, L. Lamothe and A. Langley, «The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic Organizations,» Academy of Management Journal, vol. 44, no. 4 (2001), pp. 809-837.

(1720) Rainey, Understanding and Managing; P. C. Nutt and R. W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations (San Francisco: Jossey-Bass, 1992).

(1721) J.-L. Denis, A. Langley and L. Cazale, «Leadership and Strategic Change under Ambiguity,» Organization Studies, vol. 17, no. 4 (1996), pp. 673-699.

(1722) C. Alter and J. Hage, Organizations Working Together (Newbury Park: Sage, 1991).

(1723) J. M. Bryson and B. C. Crosby, Leadership for the Common Goods (San Francisco: Jossey-Bass, 1992).

(1724) M. D. Cohen and J. G. March, Leadership and Ambiguity (Boston: Harvard University School Press, 1986), p. 195.

(1725) M. S. Feldman, «Organizational Routines as a Source of Continuous Change,» Organization Science, vol. 11 (2000), pp. 611-629.

(1726) S. Borins, «Leadership and Innovation in the Public Sector,» Leadership and Organization Development Journal, vol. 23, no. 8 (2002), pp. 467-476; I. Boyett, «The Public Sector Entrepreneur: A Definition,» International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research, vol. 3, no. 2 (1997), pp. 77-92; E. B. Lewis, Public Entrepreneurship (Bloomington:

Indiana University Press, 1980); D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992); D. Osborne and P. Plastrik, Banishing Bureaucracy (Reading, MA: Addison-Wesley, 1997); Rainey, Understanding and Managing; H. Schmid, «Executive Leadership in Human Services Organizations,» in: Y. Hasenfeld (ed.), Human Services .as Complex Organizations (Newbury Park: Sage, 1992), pp. 98-117

E. Redford, Democracy in the Administrative State (New York: (1727) Oxford University Press, 1969); J. H. Davis, F. D. Schoorman and L. Donaldson, «Toward a Stewardship Theory of Management,» Academy of Management Review, vol. 22, no. 1 (1997), pp. 20-47; R. B. Saltman and O. Ferroussier-Davis, «The Concept of Stewardship in Health Policy,» Bulletin of the World Health Organization, vol. 78, no. 6 (2000), pp. 732-739; L. D. Terry, Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator (Thousand Oaks, CA: Sage, 1995); T. Cooper and J. M. Lewis, Exemplary Public Administrators: Character and Leadership, in Government (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); G. Fairholm, Values Leadership: Toward a New Philosophy of Leadership (New York: Praeger, 1991); N. M. Riccucci, Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference (Washington, DC: Georgetown University Press, 1995), in: M. Van Wart, «Public-Sector Leadership Theory: An Assessment,» Public Administration Review, vol. 63, no. 2 (2003), pp. 214-228; S. Ackroyd, J. A. Hugues and K. Soothill, «Public Sector Services and Their Management,» The Journal of Management Studies, vol. 26, no. 6 (1989), .pp. 603-620

.«Van Wart, «Public-Sector Leadership Theory (1728)

.«Borins, «Leadership and Innovation (1729)

.«Boyett, «The Public Sector (1730)

Osborne and Plastrik, Banishing; E. Ferlie et al., The New Public (1731) Management in Action (Oxford: Oxford University Press, 1996); C. Pollitt, «Managerialism Revisited,» in: B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms (Montreal; Kingston: McGill-Queen’s University Press, 1998), pp. 45-77; E. Friedberg, Le Pouvoir et la règle (Paris: Éditions du Seuil, 1993); N. Brunsson and K. Sahlin-Andersson, «Constructing Organizations: The Example of Public Sector .Reform,» Organization Studies, vol. 21, no. 4 (2000), pp. 721-746

.Osborne and Plastrik, Banishing (1732)

.«Bass, «Is There (1733)

(1734) .Burns, Leadership

(1735) .«Schmid, «Executive Leadership

(1736) .«Borins, «Leadership and Innovation

(1737) Terry, Leadership; L. D. Terry, «Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement,» Public .Administration Review, vol. 58, no. 3 (1998), pp. 194-200

(1738) Redford, Democracy; Saltman and Ferroussier-Davis, «The Concept of Stewardship»; Terry, Leadership; Cooper and Lewis, Exemplary Public .Administration

(1739) H. Mintzberg, «Managing Government, Governing Management,» .Harvard Business Review (May-June 1996)

(1740) Schmid, «Executive Leadership»; H. E Gortner, J. Mahler and J. B. Nicholson, Organization Theory: A Public Perspective (New York: .«Brooks/Cole, 1986); Van Wart, «Public-Sector Leadership Theory

(1741) M. Callon, «Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and Fisherman in St Brieuc Bay,» in: J. Law (ed.), Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge (London: Routledge, 1986); B. Latour, Science in Action (Milton Keynes: Open .University Press, 1987)

(1742) L. Boltanski and L. Thévenot, De la justification: Les économies de .la grandeur (Paris: Éditions Gallimard, 1991)

(1743) A. Giddens, The Constitution of Society (London: Macmillan, 1984); M. De Certeau, The Practice of Every Day Life (Berkeley: The .University of California Press, 1984)

(1744) R. Marion and J. Bacon, «Organizational Extinction and Complex Systems,» Emergence, vol. 1, no. 4 (1999), pp. 71-96; B. Regine and R. Lewin, «Leading at the Edge: How Leaders Influence Complex Systems,» .Emergence, vol. 2, no. 2 (2000), pp. 5-23

(1745) D. M. Hosking, «Chief Executives, Organizing Processes and Skills,» European Journal of Applied Psychology, vol. 41 (1991), pp. 95-.103

(1746) D. J. Brass and D. Krackhardt, «The Social Capital of 21st Century Leaders,» in: J. Hunt, G. Dodge and L. Wong (eds.), Out-of-the-box Leadership (Greenwich, CT: Jai Press, 1999), pp. 179-194; R. N. Osborn, J. G. Hunt and L. R. Jauch, «Toward a Contextual Theory of Leadership,» .Leadership Quarterly, vol. 13 (2002), pp. 797-837

(1747) R. Marion and M. Uhl-Bien, «Leadership in Complex Organizations,» Leadership Quarterly, vol. 12 (2001), pp. 389-418.

(1748) E. O. Laumann and D. Knoke, The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains (Madison: University of Wisconsin Press, 1987).

(1749) من أمثال:

W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn and J. F. M. Koppenjan, Managing Complex Networks (Thousand Oaks, CA: Sage, 1997).

(1750) Callon, «Some Elements of a Sociology of Translation».

(1751) Latour, Science.

(1752) C. Demers and M. Charbonneau, «La Stratégie discursive d'Hydro-Québec dans la controverse écologique de Grande-Baleine,» Actes électroniques de la 10ième conférence de l'Association internationale de management stratégique, Québec, 2001, p. 24.

(1753) Denis, Langley and Cazale, «Leadership and Strategic Change»; Denis, Lamothe and Langley, «The Dynamics of Collective».

(1754) B. Townley, «The Role of Competing Rationalities in Institutional Change,» Academy of Management Journal, vol. 45, no. 1 (2002), pp. 163-179; Ferlie et al., The New Public Management.

(1755) R. E. Quinn, Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance (San Francisco: Jossey-Bass, 1988).

(1756) D. R. Denison, R. Hooijberg and R. E. Quinn, «Paradox and Performance: A Theory of Behavioural Complexity in Leadership,» Organization Science, vol. 6, no. 5 (1995), pp. 524-541; R. Hooijberg, «A Multidirectional Approach Toward Leadership: An Extension of the Concept of Behavioural Complexity,» Human Relations, vol. 49, no. 7 (1996), pp. 917-946.

(1757) Boltanski and Thévenot, De la justification; L. Boltanski and L. Thévenot, «The Reality of Moral Expectations: A Sociology of Situated Judgement,» Philosophical Explorations, vol. 3, no. 3 (2000), pp. 208-231; L. Boltanski and E. Chiapello, Le Nouvel esprit du capitalisme (Paris: Éditions Gallimard, 1999).

(1758) Boltanski and Thévenot, De la Justification; Boltanski and Thévenot, «The Reality».

(1759) ينظر أيضاً:

H. Amblard et al., Les nouvelles approches sociologiques des organisations (Paris: Seuil, 1996); J.-P. Durand and R. Weil, Sociologie contemporaine .(Paris: Vigot, 1997)

E. Chiapello, Artistes versus managers: Le management vulturel face à la critique artiste (Paris: Métaillé, 1998). (1760)

.Boltanski and Chiapello, Le Nouvel esprit (1761)

H. Mintzberg and A. McHugh, «Strategy Formation in an Adhocracy,» Administrative Science Quarterly, vol. 24, no. 4 (1985), pp. .580-589 (1762)

.«Feldman, «Organizational Routines (1763)

J. Coble-Vinzant and L. Crothers, Street-level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service (Washington, DC: .Georgetown University Press, 1998) (1764)

.«Boal and Hooijberg, «Strategic Leadership (1765)

E. Jaques, Requisite Organization (Arlington, VA: Cason Hall, .1989) (1766)

S. J. Zaccaro et al., «Leadership and Social Intelligence: Linking Social Perceptiveness to Behavioural Flexibility,» Leadership Quarterly, .vol. 2 (1991), pp. 317-347 (1767)

(1768) ينظر:

U. Stish, «Behavioral Complexity: A Review,» Journal of Applied Social Psychology, vol. 27, no. 3 (1997), pp. 2047-2067; S. Streufert, «Complexity: An Integration of Theories,» Journal of Applied Social .Psychology, vol. 27, no. 3 (1997), pp. 2068-2095

.«Boal and Hooijberg, «Strategic Leadership (1769)

R. J. Sternberg et al., «Testing Common Sense,» American .Psychologist, vol. 50, no. 11 (1995), pp. 912-927 (1770)

S. Gherardi, «From Organizational Learning to Practice-Based .Knowing,» Human Relations, vol. 54, no. 1 (2001), pp. 131-139 (1771)

.De Certeau, The Practice (1772)

R. Whittington, «The Work of Strategizing and Organizing: For a Practice Perspective,» Strategic Organization, vol. 1, no. 1 (2003), pp. 119-.127 (1773)

.«Hosking, «Chief Executives (1774)

D. Knights and H. Willmott, «Conceptualizing Leadership Processes: A Study of Senior Managers in a Financial Services Company,» .Journal of Management Studies, vol. 29 (1992), pp. 761-782 (1775)

(1776) G. Johnson, «Strategy through a Cultural Lens: Learning Form Manager's Experience,» Management Learning, vol. 31, no. 4 (2000), pp. 403-426.

(1777) D. Samra-Fredericks, «Strategizing as Lived Experience and Strategists' Everyday Efforts to Shape Strategic Direction,» Journal of Management Studies, vol. 40, no. 1 (2003), pp. 141-174.

(1778) F. Westley, «Middle Managers and Strategy: Micro-dynamics of Inclusion,» Strategic Management Journal, vol. 11 (1990), pp. 337-351.

(1779) S. Leitch and S. Davenport, «Strategic Ambiguity in Communicating Sector Public Change,» Journal of Communication Management, vol. 7, no. 2 (2002), pp. 129-140; P. Jarzabkowski, «Strategic Practices: An Activity Theory Perspective on Continuity and Change,» Journal of Management Studies, vol. 40, no. 1 (2003), pp. 23-56; L. S. Oakes, B. Townley and D. J. Cooper, «Business Planning as Pedagogy: Language and Control in a Changing Institutional Field,» Administrative Science Quarterly, vol. 43, no. 2 (1998), pp. 257-292.

(1780) Leitch and Davenport, «Strategic Ambiguity in Communicating».

(1781) Jarzabkowski, «Strategic Practices».

(1782) Oakes, Townley and Cooper, «Business Planning as Pedagogy».

(1783) ينظر:

J. Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies (Boston: Little-Brown, 1984).

الفصل العشرون: الثقافات المؤسساتية في الخدمات العامة [(1784)]

...... روبرت دنغوال - تيم سترانغلمان

> قال أحد المفكرين الماليين من ذوي السلطة: إن «أخلاق الخدمة العامة» التي نسمع عنها كثيرًا غير موجودة فعلًا. ولم تكن قط موجودة. وأنا أشبهها دائمًا برجل في منتصف عمره يعتقد أنه ما زال جذابًا للفتيات. وهذا مجرد وهم [(1785)].

تصف هذه العبارة المسرحية الوثائقية حالة صناعة السكك الحديد في المملكة المتحدة بعد خصخصتها بعقد من الزمان وتلخص الحكمة التقليدية لنخبة السياسة التقدمية الجديدة. وكما ادعت مارغريت تاتشر بأنه لا يوجود شيء يسمى مجتمعًا، لذلك ليس ثمة فرق بين ثقافة القطاع العام وثقافة القطاع الخاص. سندرس في هذا البحث ذلك الاعتقاد وسنوضح كيف أصبح مفهوم علمي اجتماعي مهم مصطلحًا إداريا شائعًا. وسنبدأ بفكرة الثقافة وتاريخها في الدراسات المؤسساتية. ثم سنلقي الضوء على الحوارات المعاصرة في دور الثقافة في الإدارة الناجحة وأخيرًا سنوضح ما إذا كانت هناك فروق بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال.

أولًا: التحليل الثقافي

ذكر رايموند وليامز [(1786)] «أن الثقافة أكثر كلمة تعقيدًا من بين كلمتين أو ثلاث في اللغة الإنكليزية» بسبب استعمالها لوصف «مفاهيم مهمة في ميادين فكرية متعددة وفي أنظمة فكرية غير منسجمة». ومن منظور المحللين المؤسساتيين، فإن أهم ما يعنينا من الثقافة هو استخداماتها في الأنثروبولوجيا والكتابة الأدبية.

اعتقد علماء الأنثروبولوجيا أن دراسة الثقافة من الخصائص المميزة لهذا الميدان. «وقد وجد علماء الأنثروبولوجيا الاجتماعيين في دراستهم للعلاقات الاجتماعية المؤسساتية التي تشكل جوهر اهتمامهم أن من الضروري الأخذ في الحسبان الأفكار والقيم المرتبطة بتلك العلاقات ومحتواها الثقافي. ولا يمكن أن تكتمل دراسة العلاقات الاجتماعية، من ناحية إنسانية، ما لم توضح ماذا تعني لهم تلك العلاقات» [(1787)]. إن الثقافة ليس لها وجود مادي على الرغم

من إمكان النظر إلى الأشياء المادية بوصفها عناصر ثقافية بسبب المعاني التي يطلقها الناس عليها.

لا تتكون الثقافة من أشياء أو أشخاص أو سلوك أو انفعالات، بل هي أشكال الأشياء في أذهان الناس وطرائق إدراكهم لها والربط بينها وتفسيرها. لذلك، فإن أفعال الناس وأقوالهم وحوادثهم وترتيباتهم الاجتماعية منتجات لثقافتهم بالطريقة التي يستخدمونها فيها لإدراك أوضاعهم والتعامل معها. وهذه الأشياء أو الحوادث تعد إشارات تدل على الأشكال أو النماذج الثقافية التي تمثلها ماديًا [(1788)].

تعد المؤسسة في منظور علماء الأنثروبولوجيا وكثير من علماء الاجتماع التعبير الظاهري لثقافتها ومفهوم أعضائها في شأن «الانسجام بين الأشياء»، وإن بعض الحوادث والأشياء والعلاقات يمكن جمعها في إطار واحد يسمح لهذه الأشياء أن تعني أشياء مختلفة بحيث تكون ملائمة للمؤسسة بدلًا من كونها غير ملائمة. وفي الوقت ذاته، فإن القدرة على الربط السياقي بين «الأشياء والحوادث والعلاقات» و«الإطار المشترك» للثقافة يوفر أساسًا لأفراد المؤسسة وغيرهم من خارجها لتقويم الادعاء بالعضوية والكفاءة بوصفهم أعضاء [(1789)].

في الآونة الأخيرة ظهرت نزعة لاستعمال أنماط تفكير أدبية في شأن الثقافة [(1790)]. وكما هو الحال في النظرة إلى النصوص التي لم يعد ينظر إليها كأنها مليئة بالمعاني التي تنتظر القراءة لاستكشافها، فإن الثقافة أيضًا لا تُسلّم للمراقبين. يجد القراء المعاني في النصوص في ضوء قيمهم ومواقفهم المسبقة: يجد علماء الأنثروبولوجيا الثقافات من طريق ملاحظاتهم وتسجيلاتهم. وبذلك تكون الثقافة نتيجة الكتابات الأنثروبولوجية التي تمثل وتنظم و«تخلق معنى» للسلوك الملاحظ بدلًا من استكشاف الحالة الذهنية للناس المراقبين. وبينما يسعى كتّاب المذهب الواقعي، في التقليد الذي وصفناه سابقًا، إلى وصف السلوك واستنتاج الثقافة من أفعال محددة وارتباطات واضحة، فإن أتباع الحركة التفاعلية يحاولون استحضار الحوادث التي شاهدوها أو تعاملوا معها، وغالبًا ما يتبنون الأنواع الأدبية مثل المسرحية والشعر والسير الذاتية [(1791)]. وقد أدت هذه التطورات إلى جدل ملحوظ وبخاصة لأنها تنزع لرفض أي فكرة تدعو للتكيف مع الخبرات التي يسعون لاستحضارها لأنهم يعتقدون أن هذه الخبرات متاحة للمراقب فحسب، ومن الخطأ الحقيقي أن نفترض أنها ذات وجود مادي مستقل يستطيع أن يثبت خطأ التفسيرات المختلفة [(1792)]. لكن علماء الأنثروبولوجيا الواقعيين رفضوا هذه النسبية المبالغ فيها وادعوا أن هناك فرقًا أساسيًا بين الأعمال الأدبية والعلمية: فإذا لم يُسمح للعالم بضبط ملاحظاتنا، فإننا سنعتمد على نتائج معرفتنا وقيمنا السابقة فحسب، والتي قد تستثير خيالنا إلا أنها ذات فائدة عملية محدودة [(1793)].

في كلتا الحالتين الثقافة المؤسساتية ليست ظاهرة جديدة، فقد كان للمؤسسات دائمًا ثقافات وثّقها العلماء: لكن هذه التسمية حديثة لم نستخدمها إلا مؤخرًا.

ثانيًا: تاريخ الثقافة المؤسساتية

لاحظت الدراسات الكلاسيكية للمؤسسات الطريقة التي قام بها العاملون بتقويض الأنماط الاقتصادية العقلانية لسلوكهم. وفي الحقيقة كان الهدف من «الإدارة العلمية» التي طرحها فريدريك تايلور (Frederick Taylor) منع حدوث هذا التدمير بإزاحة الغموض من تصميم العمل والسيطرة عليه [(1794)]. كما أدرك معاصر تايلور الباحث هنري فورد (Henry Ford) «مشكلة» قيم العاملين ومعاييرهم. فقد أنشأ «دائرة اجتماعية» لشركة فورد للسيارات في عام 1913 ليجعل من القوى العاملة المهاجرة الحديثة قوة ناضجة وواعية لهذه الصناعة [(1795)]. كما أن دراسات هوثورن في محطة الكهرباء الغربية في شيكاغو في خلال الثلاثينيات من القرن العشرين أدت إلى تنويع نظام المكافآت والأوضاع البيئية وأوضاع سير العمل إلا أنها لم تترك أثرًا كبيرًا أو ثابتًا على نتائج مجموعات العمل كما توقعت الأنماط التي طرحها تايلور [(1796)]. وعلى الرغم من أن الباحثين لم يشيروا إلى مصطلح «الثقافة»، فإنهم حددوا هذه الظاهرة بوضوح: إن كل عنصر أو حدث في البيئة الصناعية يصبح موضوعًا لنظام من الأفكار وطرائق التفكير. وفي ضوء هذا المنظور إلى الأشياء، فإن السلع المادية والحوادث الفعلية والأجور وساعات العمل وغيرها لا يمكن أن ينظر إليها كأشياء في ذاتها. ولكن ينبغي أن ينظر إليها أنها ناقلة للقيمة الاجتماعية... ومن هذا المنطلق لا يمكن اعتبار سلوك أي موظف في المؤسسة الصناعية من أعلاها إلى أدناها بأنه مدفوع باعتبارات منطقية أو اقتصادية محضة. تتضمن أنماط التفاعل اليومية عواطف قوية، وكل مجموعة في المؤسسة تظهر مشاعرها القوية... وليست وجهة النظر هذه هي التي يعبر عنها دائمًا، أي إن الإنسان كائن اقتصادي يحمل معه بعض الملحقات غير الاقتصادية. لكن وجهة النظر التي يُعبر عنها هنا هي أن دوافع ومصالح وعمليات اقتصادية وغير اقتصادية تشكل عوامل أساسية في السلوك في الشركات ابتداء من أعضاء مجلس الإدارة وانتهاء بأقل عامل في المؤسسة [(1797)].

هناك ملاحظات مشابهة يمكن الاطلاع عليها في كثير من الدراسات في شأن علم اجتماع المؤسسات أو علم اجتماع الصناعة كالتي أجراها روي [(1798)] في أحد مصانع الأدوات الميكانيكية في شركة أميركية، وكذلك ستراوس ورفاقه [(1799)] في شأن تصنيف المستشفيات في الولايات المتحدة. ولعل كتاب إليوت جاك [(1800)] بعنوان **الثقافة المتغيرة للمصانع** كان أول منشور استخدم كلمة «ثقافة» في إطار الدراسات المؤسساتية، وهذا ما يمكننا تسميته «إدارة

الثقافة» التي أصبحت جزءًا أساسيًا للتقليد البحثي والاستشاري الذي أرسى تافيستوك (Tavistock) قواعده [(1801)].

لكن من الخطأ القول إن هذه الأنماط هي التي كانت سائدة آنذاك. وبشكل عام، كانت المؤسسات تعد أنظمة عقلانية تحكمها قواعد حيث كان هدف البحث إيجاد ارتباطات بين الأهداف والهياكل والحوافز والنتائج التي تسمح للمصممين بزيادة الفاعلية إلى أقصى حد ممكن. وإلى الحد الذي برزت فيه القضايا الثقافية، فقد كانت مصدرًا للتشويش والانحراف في الأنظمة يرافقه وجود مؤسسة غير رسمية أعاقت الهيكلة والعمليات الرسمية [(1802)]. وكان من الممكن التغلب على معوقات الفاعلية بالتصميم الأفضل والنظام الأكثر حزمًا. ولسوء الحظ، لم تستطع الرغبة في إنتاج تحليل هيكلي عقلاني للمؤسسات تحقيق النتائج المتوقعة. فعلى سبيل المثال، لاحظ ستاربك [(1803)] أن: منظري المؤسسات أجروا دراسات عديدة لما يسمى الظواهر الموضوعية، وكانت النتيجة التي خلصت إليها تلك الدراسات هي عدم وجود ارتباط قوي وثابت بين شيء وآخر. وهذه النتيجة الصفرية تلائم الافتراض بأن البنى المؤسساتية والتقنيات عشوائية في أساسها وموقتة ذات خصائص سطحية.

ظهر اتجاه جديد أشارت إليه أربعة بحوث نشرت في الولايات المتحدة الأميركية بين عامي 1977 و1983 [(1804)]. وقد أرست هذه الدراسات حجر الأساس لما أصبح يعرف بـ «المؤسساتية الجديدة» [(1805)].

لقد سعى أنصار المؤسساتية الجديدة إلى تجاوز تقسيم المؤسسات إلى رسمية وغير رسمية حيث تتحكم العقلانية بالأولى والثقافة بالثانية. إلا أنهم أجبروا على الأساس الثقافي للبنى والأفعال المؤسساتية كلها، ما دفعهم إلى اعتبار الحدود المؤسساتية مفتوحة ومرنة بحيث لا ينحصر الأساس الثقافي للعمل في داخل المؤسسة، بل يعكس تفاعلات المؤسسة مع بيئتها. وكان انتشار البيروقراطية والشكلية مؤشرًا على قوة هذه الأنماط في ثقافة المجتمع الأكبر ما أرغم المؤسسات على تبنيها لكي تعامل معاملة قانونية. إذا فقدت المؤسسات شرعيتها، فإنها لن تستطيع الوصول إلى الموارد المادية المتنوعة الضرورية للمحافظة على بقائها. وكان الوصول إلى الموارد المادية يعتمد على الاستغلال الصحيح للموارد الرمزية، وبخاصة من خلال عدد من الأفعال الرسمية التي لم تكن ملائمة كثيرًا للجهد المثمر للمؤسسة. وأدى السعي للشرعية إلى خفض عدد الأشكال المؤسساتية، وكانت هذه العملية تسمى بـ «التشاكل أو التشابه» التي نتجت إما من عمليات التنافس، حيث كانت المؤسسات التي تخدم السوق نفسها تقلد القائد سواء أكان ذلك ملائمًا لمواقعها أم لا، أو نتجت من عمليات المؤسساتية التي تلائم مؤسسات القطاع العام التي قد لا تعمل في سوق تنافسية إلا أنها مضطرة إلى تحقيق شرعيتها. وهناك ثلاث آليات لعملية التشاكل: آلية **قسرية** من خلال القانون والتعليمات

وتحت تهديد العقوبات، وآلية **تقليدية** حيث يتم تقليد نماذج ناجحة في أماكن أخرى عندما لا تكون المؤسسة متأكدة من صحة مسارها، وآلية **معيارية** حيث يوجد أساس معياري ومعرفي مشترك بين الأعمال المتخصصة كالمهنيين في مهنة واحدة.

يُنظر إلى الثقافة في هذا الأنموذج على أنها مجزأة وغير مترابطة. والجزء الأكبر ممّا تقوم به المؤسسات رسمي وموجه إلى تلبية توقعات البيئة المحيطة للمؤسسة وليس لنشاطها الفعلي. ولا يشترط لهذه الأفعال الرسمية أن تكون مترابطة أو متحدة بطريقة متماسكة. يُقوَّم المديرون وفقًا لقدراتهم في خلق مبررات تجعل هذه الاستنباطات كما هو مطلوب وعندما يطلب [(1806)]. ولقد احتفظت الثقافة المؤسساتية في أوساط الدراسات الإدارية بعدد من الخصائص. فمثلًا، لا يعترف أي مدير ممارس أن معظم أفعاله رسمية أو شكلية: جزء من خرافة شرعية الإدارة أنها تسبب فرقًا في النشاط العملي. يذكر الأكاديميون أن طرائق إبداء الالتزام بتوقعات بيئة المؤسسة تشمل الاعتماد وبرامج ضمان الجودة وبيانات الفرص المتكافئة وسياسات الحوكمة في الشركة: يضطر المديرون إلى معاملة هذه النتائج كأنها حقيقية أو يخاطرون بشرعية كون آمال المؤسسة تعتمد عليها.

ثالثًا: المديرون والثقافة المؤسساتية

وجدت هذه الاتجاهات الفكرية الجديدة سوقًا في عالم الأعمال يواجه تحديات لم تتقبل الحلول العقلانية، ومنذ أواخر الستينيات من القرن العشرين، فقدت اقتصادات العواصم الكبرى في الولايات المتحدة الأميركية وأوروبا اعتمادها على التصنيع [(1807)]، وبدأت تستورد من اليابان ودول جنوب شرق آسيا [(1808)]. وبدلًا من أن تعزى هذه التغييرات إلى كونها نتيجة عمليات سياسية جغرافية معقدة، فقد نُسبت إلى إخفاق شركات غربية كبيرة في تكييف هياكلها البيروقراطية الصارمة والتسلسل القيادي فيها والإدارة المخلصة مقابل الأمن الوظيفي التي أدت إلى وجود قوى عادلة مفككة كما ورد في دراسة وليام هولينغسوورث وايت [(1809)] حول تغريب موظفي المكاتب في أميركا في كتابه **رجل المؤسسة** (*The Organization Man*). وشكّل ذلك جزءًا من تراجع كبير ضد سيطرة مجموعات المصالح الكبرى في فترة ما بعد الحرب [(1810)] والذي ظهر في النجاح الانتخابي للسياسيين الأحرار الجدد في أوروبا والولايات المتحدة الأميركية في أواخر السبعينيات من القرن العشرين. لقد عزي النجاح الاقتصادي في دول جنوب شرق آسيا إلى الاستيعاب الثقافي السهل لمتطلبات الرأسمالية الحديثة في تلك الدول [(1811)]. ولذلك اضطرت الشركات الغربية إلى الاستجابة لهذه الاتجاهات بتغيير ثقافاتها وتبني أنماط جديدة في إداراتها تعتمد على القيادة والإلهام بدلًا من البيروقراطية.

في بداية الثمانينيات من القرن العشرين، انتشرت فكرة الثقافة المؤسساتية بين المديرين بفضل بعض المؤلفات مثل كتاب بيترز وووترمان [(1812)] بعنوان **بحثًا عن التفوق** (*In Search of Excellence*)، وكتاب ديل وكينيدي [(1813)] بعنوان **ثقافات الشركات: الشعائر والطقوس في حياة الشركات** [(1814)] (*Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*). وتشير هذه الدراسات إلى أن الشركات الناجحة فعلًا هي التي تمتلك أو التي أنشأت ثقافة صحيحة. وقد تكون قصة بايرن (Byrne) عن خبرة التحول في إدارة شركة أميركية بعدما استمعت لمحاضرة مختلفة أو مبالغ فيها لأحد خبراء الثقافة.

«قال المدير في حفل العشاء بعد المحاضرة إن الحديث عن الثقافة رائع. واستدار المدير نحو رئيسه وطالبه قائلًا: «أريد ثقافة قبل يوم الاثنين» [(1815)].

أما الثقافة الآن فقد اكتسبت معنى تقويميًا جوهريًا لم يكن لها من قبل. فقد شجع المديرون على تطوير مجموعة من المهارات الجديدة ترتكز على تأسيس ثقافة والتعامل معها. وكما ذكر توم بيترز في كتاب ألفه بالتعاون مع نانسي أوستن: إن كل مدير، وعلى أي مستوى، يساهم في تشكيل القيم، وهو لا يسعى إلى إنعاش فلسفة الشركة بالاهتمام الزائد بالإعلان عنها أو جعلها رمزًا، بل يساعد الملتحقين الجدد بها في فهم كيفية تأثير القيم المشتركة للشركة على أداء الفرد [(1816)].

وبالمثل، ركز ديل وكينيدي [(1817)] على المديرين بقولهما: نعتقد أن الأفراد هم أهم موارد الشركة وطريقة إدارتهم ليست بالتقارير الحاسوبية إنما بالعناصر الثقافية الدقيقة. فالثقافة القوية أداة فعالة في توجيه السلوك، حيث إنها تساعد الموظفين الجدد في القيام بأعمالهم بشكل أفضل.

لقد ظهر العديد من الدراسات التي تروج لفكرة كون الثقافة متغيرًا تجب إدارته وينبغي تدريب المديرين على فعل ذلك [(1818)].

لقد أشارت سوزان رايت المختصة في أنثروبولوجيا المؤسسات إلى كيفية تحويل هذا الأنموذج للثقافة: من شيء كائن في المؤسسة إلى شيء تمتلكه المؤسسة، ومن كونها عملية متضمنة في السياق إلى أداة مجسدة لضبط الإدارة، لقد أصبح استخدام مفهوم «الثقافة» نفسه أيديولوجيًا [(1819)].

هكذا استخدام مفهوم «الثقافة» أصبح غريبًا ومزعجًا لكثير من علماء الاجتماع [(1820)]. فقد رفض هؤلاء العلماء الطريقة الفظة التي استخدمت في تجاهل مدى تعقيد المفهوم لكي يمكن استخدامه في الكتابات الإدارية. وافترضت هذه الدراسات والممارسات المرتبطة بها أنه يمكن المديرين التلاعب بالثقافة المؤسساتية لتحقيق نجاح الشركة، بل يجب عليهم ذلك. وكما توضح رايت: إن عالم الأنثروبولوجيا الذي يقرأ هذه الدراسات يواجه لحظات إدراك يتبعها اكتشاف أفكار مألوفة تستعمل بطرائق غير معروفة بشكل محرج [(1821)].

تحافظ دراسات وبحوث إدارية كثيرة على البحث عن الإدارة العقلانية الصعبة المنال. ولكن ينبغي لِلمديرين العقلانيين الآن أن يفهموا ويتحكموا بثقافة القوة

العاملة، بينما تظل أهدافهم وقيمهم غير خاضعة للدراسة كما هو الحال في بيروقرطيي الشركات التقليدية. لقد أعطيت المهارات البينية المهذبة أكثر أهمية في أدوات المدير، إلا أنها لا تمتد لتعترف بالدرجة التي ترتكز فيها حوكمة الشركة على موافقة المحكوم بدلًا من العقوبات على ميدان العمل. لقد تم استبدال مفردات الشرعنة بمفردات أخرى سادت في الثمانينيات من القرن العشرين، لكن لم يكن لذلك أي دلالة سوى تغير اللغة. فالمدير الذي نجا من عملية إنهاء العقود أثار رموزًا عدة ولكنه لم يعد مديرًا كما كان من قبل.

كما أن الكتّاب في ميدان الإدارة استعاروا كثيرًا من النظرية الوظيفية البنيوية على الرغم من أنها تعرضت لنقد شديد آنذاك من علماء الاجتماع. وقد أعجب هؤلاء الكتاب بتقسيمات الإدارة المباشرة بين الجيد والسيئ، وبين الوظيفي وغير الوظيفي، والصحي وغير الصحي. وكان بوسعهم أن يعدوا أنفسهم حكامًا لتقرير ما هو جيد أو غير جيد، وما هو وظيفي أو غير وظيفي، أو صحي أو غير صحي. وكما تقول لين ميك: إن أي نظرية تفترض أن الثقافة هي تذويت أو تمثل للمعايير والقيم السائدة يجب أن تفترض أيضًا ضرورة تبني الأفراد جميعهم لنظام القيم السائد، وإلا فهم «خارج الثقافة» [(1822)].

هذا يوضح الفجوة بين الكتّاب في ميدان الإدارة والكتّاب من علماء الاجتماع. فالكاتب الإداري ينظر إلى الثقافة في سياق الاعتقاد بأنها خاصية طارئة للأفعال التي توجه المؤسسة وتعيد إنتاجها. تعبر الثقافة عن التفاعل بين المجموعات، وبينها وبين البيئة التي توجد فيها. تعتمد وجهة النظر هذه عن المؤسسات على الاعتقاد بأن الحياة الاجتماعية انعكاسية بشكل أساسي، ولذلك فهي عرضة للتغير ومفتوحة لنتائج أفعال غير مقصودة. الثقافة ليست مجرد متغير يمكن تعديله لتحقيق نتيجة محددة. وبينما يشكل هذا انتقادًا شديدًا، فإنه قد يقود إلى الادعاء بأن التغيير الثقافي مستحيل. وتبدو هذه نتيجة مبالغ فيها على الرغم من أن التغيير ليس عملية سهلة أو مباشرة.

رابعًا: الثقافة والمعرفة

يمكن ملاحظة الفروق بين وجهتي النظر الإدارياتية والعلوم الاجتماعية في الدراسات التي نشرت عن المكوك الفضائي تشالينجر والمكوك كولومبيا اللذين تحطما في عامي 1986 و2003 على التوالي. وكانت الهيئة الرئاسية التي حققت في حادث تحطم تشالينجر قد عزت السبب إلى خطأ فني حيث أخفقت سدادات المركبة بسبب درجات الحرارة المنخفضة قبل الانطلاق. لكن دايان فوغان المتخصصة في علم الاجتماع التنظيمي، أشارت في كتابها [(1823)] إلى إخفاق الهيئة في السؤال عن سبب إقدام مديري وكالة الفضاء الأميركية «ناسا» على إطلاق المكوك على الرغم من تحذيرهم من هذا الخطر. وقد عزت الباحثة ذلك إلى التغيرات التي حدثت في ثقافة ناسا في السبعينيات من

القرن العشرين. وما دل على أهمية تلك الدراسة أن الباحثة دعيت للمشاركة من فريق التحقيق في قضية تحطم المكوك كولومبيا، ونتيجة ذلك أكملت الباحثة الفصل الثامن من تقريرها [(1824)]. وعلى الرغم من أن مجلس التحقيق [في حادثة كولومبيا] وجد أن سبب التحطم كان خللًا فنيًا بسبب عطب لحق بهيكل المكوك نتيجة تأثير المادة العازلة التي انفصلت عن خزان وقود المركبة لحظة الإطلاق، فإن التقرير ركز كثيرًا على الإخفاق في الثقافة المؤسساتية في وكالة «ناسا»، وعلى مدى عدم ملاءمة التغييرات التي حدثت في الوكالة بعد تحطم تشالينجر.

قامت فوغان في دراستها بدراسة التوتر بين الثقافة الهندسية التي سيطرت على «ناسا» حتى السبعينيات من القرن العشرين والثقافة البيروقراطية في خلال ذلك العقد لتشديد الرقابة على التكلفة والإنتاج. فبينما ركزت الثقافة الأولى على عدم الثقة بالجوانب التكنولوجية وعلى جدلية إصدار الأحكام والحاجة إلى التعلم المستمر من الخبرات، أكدت الثقافة الثانية على منحى أكثر رسمية وتحكمه قواعد لضمان أداء ملائم بتكلفة مقبولة سياسيًا بدلًا من الإتقان الذي يتطلب تمويلًا مفتوحًا. وركزت فوغان على أن ما حدث ليس بسبب عدم الحس الخلقي لدى المديرين والمهنيين، على الرغم من بعض التفسيرات التي أشارت إلى ذلك. وكانت وجهة نظر فوغان أكثر دقة وعمقًا: لقد سيطر الاهتمام بالإنتاج على ثقافة الوكالة إلى الحد الذي جعل الوكالة تفسر المعلومات الغامضة بطرائق تشجع على الاستمرار بجداول الإطلاق واستيعاب التكاليف حتى لو كان ذلك على حساب السلامة. إن احتمال حدوث خلل في السدادات قد ثبت، ولكنه فعليًا لم يحدث ولم يحتل مرتبة عالية في قائمة الاستثمار التصحيحي. أظهرت دراسة أجرتها فوغان سابقًا [(1825)] كيف استطاعت مؤسسات تجارية، وكانت المؤسسة في هذه الدراسة شركة صيدلية، إدارة المعلومات في نشاطها، بطرائق جعلت الانحراف أمرًا عاديًا ما أدى إلى الاحتيال على حكومة ولاية أوهايو بتقديم فواتير مزورة. فبينما توقعت الولاية من الشركة أن تتصرف كما تتصرف البيروقراطيات العامة في التزامها بقواعد التعويض وتبرير عدم تعويض الأموال العامة، فإن الشركة التزمت التزامًا مكلفًا وأنكرت التعويضات بشكل عشوائي غير عادل. وكان من الممكن للإدارة العليا التحكم في كل عملية مالية مع الولاية: لكن العملية اللاحقة «للرقابة الداخلية» التي خفضت المعلومات المتوافرة إلى الحجم الذي يمكن التعامل معه، أوجدت بيئة شارك فيها المديرون من الرتب الدنيا باستجابات منحرفة للضغوط المالية التي سبّبها إنكار التعويضات التي شعروا بأنهم خلقيًا يستحقونها إن لم يكن قانونيًا. قامت الرقابة الداخلية في وكالة «ناسا» بفصل الاهتمامات الهندسية التي قد تعوّق النتائج والأهداف التي وضعتها الإدارات المتعاقبة للوكالة. وشكل ذلك مشكلة لغوية بشكل جزئي ومشكلة قيم من ناحية أخرى: ذكرت فوغان [(1826)] أن بعض المفردات مثل

«التنازل عن الحق» و«مخاطرة مقبولة» و«كارثة» كان لها معانٍ محددة في ثقافة «ناسا». ومع أن عملية نزع الحساسية الظاهرة خضعت لانتقادات الهيئة الرئاسية، فإنها لم ترق إلى أكثر من كونها من المفردات الخاصة بالمؤسسة، والتي كان معناها واضحًا لكل فرد مسؤول في الوكالة. لكن الرقابة الداخلية لا تعني عدم وعي صناع القرار لمخاوف واهتمامات من هم أدنى منهم أو بمستواهم: وقد عرض تقرير [(1827)] على «Poweroint» ولخص معلومات مهمة للسلامة، إلا أنه تغاضى عن أهميتها. ولم يكن ذلك دليلًا على العداوة أو عدم الكفاءة، بل كان الحل الثقافي لمشكلة زيادة العبء على مستقبلي المعلومات نتيجة التعقيد ونقص الموارد البشرية وغيرها بعد عقد من الأهداف الطموحة والتمويل المحدود.

لكن التقرير لم يخل من جوانب تثير التوتر. فالفصل السابع الذي يعالج قضايا تنظيمية يركز على «نظرية الصدقية العالية» [(1828)]. تستطيع الإدارة العقلانية تصميم مؤسسات لتجنب الكوارث. وكما يذكر التقرير «إن أنصار ‹الصدقية العالية› متفائلون»، إلا أن منظري «الحادث الطبيعي» مثل فوغان متشائمون ويعتقدون أن الصدقية العالية تعني أن الكارثة لم تحدث. وتساءلت فوغان ما إذا كانت الاستجابة لتقرير مجلس التحقيق في حادثة كولومبيا (CAIB) «تقدم أي إشارة إلى أنهم يفهمون الطبيعية المنتظمة للمشكلة التي تتجاوز المساءلة الفردية» [(1829)]. وتتطلب القرارات الرئيسة كقرار إطلاق مكوك درجةً من «الالتزام السلوكي» [(1830)]، وهذا تصرف يزيل الشك بتحديد نقطة مرجعية تلائم الجميع وتضع كل شيء في نصابه. كما أن هذا الالتزام يبرر تفسير أفعال الأعضاء بكونها ملائمة أو غير ملائمة [(1831)]. وستكون النتيجة، كما يقول ويك وسوتكليف [(1832)] هي «ثقافة المكيدة».

إن العملية الاجتماعية الأساسية لبناء الحقيقة والواقع هي عملية مشتركة لأنواع المؤسسات كلها سواء أكانت ناجحة أم غير ناجحة. وعلى الرغم من كون هذه العملية الاجتماعية عملية أساسية، فإن المؤسسات تتجاهلها لأن الناس يميلون إلى إلقاء اللوم في حالة الإخفاق على المديرين الذي يعملون في جانب لا علاقة له بالإخفاق ولا يلاحظون الفترات السابقة عندما كانت الالتزامات أشد. ويصبح الخطأ التحليلي مركبًا عندما يُخرج الناس من سياق المؤسسة التي يعملون فيها ويحكم عليهم بطريقة فردية.

ولعل تقرير مجلس التحقيق في حادثة كولومبيا أدى إلى تعزيز الالتزام السلوكي بشكل غير متوقع، وذلك نتيجة تركيزه على التصميم العقلاني والصدقية العالية. ومن المتوقع أن يؤدي النظام الثقافي المكثف إلى جعل العمل المهني أكثر إلزامًا - كما يزداد أيضًا الضغط لإنتاج تبريرات الإخفاق أو الخطأ وإدامتها. ومن خلال تكرار هذه العملية «يُفعّل الناس واقعًا معقولًا ينسجم ومعتقداتهم... ويزيد الإصرار بأن التغيرات لا بد منها وأنها لا تغير شيئًا لأن مبررات التغيير لن تتغير وكذلك الالتزام بالعمل» [(1833)].

إن الثقافة هنا هي مصدر التبريرات التي يستخدمها أفراد المؤسسة لتفسير الأداء - جيدًا كان أم سيئًا. وهي الطريقة التي يتفاهم بها أفراد المؤسسة بعضهم مع بعض ومع الآخرين خارج المؤسسة. كما أنها تؤثر في كثافة الالتزام السلوكي. وهذا أمر بنيوي بشكل جزئي - وضوح الفعل للآخرين - ولكنه أيضًا أطر تُطلب وفقًا لها التبريرات من الأعضاء بوصفها شرطًا لاستمرار العضوية. يعتقد ويك وسوتكليف، على سبيل المثال، أن المفتاح لتحسين الأداء قد يكمن في إدراك أن الالتزام عمل جماعي وليس فرديًا. ونتيجة ذلك، هناك حوافز لتشجيع التقويم الداخلي البناء وتحديد الأخطار المحتملة واستثارة استراتيجيات بديلة. كما أن الالتزام يركز على الارتباط بين ثقافة المؤسسة والمعرفة الاجتماعية.

لقد نوقش موضوع العلاقة بين الثقافة والمعرفة منذ زمن طويل على المستوى الفردي. وفي الآونة الأخيرة بدأ علماء الاجتماع بدراسة المعرفة بوصفها ظاهرة جماعية، وبخاصة في تأدية المهمات المعقدة [(1834)]. وحددت دراسات كثيرة كالتي أجراها هتشنز [(1835)] وغودوين [(1836)] الطريقة التي يتم فيها نشاط كثير بالتكامل بين التكنولوجيا والناس، ويشمل هذا النشاط: تحميل سفينة أو تفريغها وإقلاع طائرة وتفسير الآثار القديمة وتقرير المذنب في المحكمة. فالمعرفة موزعة بحيث يعتمد المخرج على التنسيق بين المعلومات الملائمة والنشاط من دون أن يعرف أي من المشاركين كيف تم ذلك، ويتحقق التنسيق من طريق ثقافة المشاركين المحلية ومدى معرفتهم «كيف تحدث الأشياء ومتى تحدث»، وهي الحوادث التي نرى آثارها لكننا لا نلاحظ وجودها وكيفية حدوثها. إن التحدي الذي يواجه المدير هو أن يجعل غير الملحوظ مرئيًا لكي يأخذ بالحسبان مدى ملاءمته للمهمة الحالية. لقد كانت معرفة مديري «ناسا» ومهندسيها أنهم كانوا يقومون بمهمة تشكل لهم تحديًا في أوضاع شديدة التعقيد هي الشرط الضروري لتنفيذ تلك المهمة. وبغير ذلك كيف كان يمكنهم اتخاذ قرار إطلاق المكوك الذي يتضمن مخاطرة بأرواح رواد الفضاء؟ وبالمثل، فإن تهميش أولئك الذي شككوا في هذه المعرفة كان ناتجًا من إخفاقهم في توزيع المعرفة. فهم لم يفسروا الحوادث ولم يربطوا بينها بالطريقة التي تُطلب من الأعضاء الأَكْفاء والمسؤولين بوصفها أساسًا للعمل المشترك، إلا أنهم استطاعوا تحديد العيوب في الثقافة المحلية لأنهم كانوا مهمشين.

مع أن هذه المشكلات لم تكن مقتصرة على القطاع العام، فإنها كانت معروفة في هذا القطاع. ويعد العمل في حماية الأطفال من أبرز الأمثلة في هذا المجال، حيث كانت أنظمة مختلفة تعتمد على معلومات مختلفة في هيئات مختلفة تستخدم مهنيين مختلفين. وقد أدخل المشاركون في هذا النشاط الجماعي خبراتهم في مؤسسات معرفية مختلفة، والتي كان عليهم أن يتجاوزوها لكي يؤسسوا أنموذجًا معرفِيًا بين المؤسسات، الأمر الذي قد يؤثر

في الاعتراف بهم بوصفهم مشاركين أكّفاء في ثقافة مؤسساتهم الخاصة بهم [(1837)]. وتشكل المحاكم مثالًا آخر حيث يجري معظم التفاعل التنظيمي بالمشاركة الافتراضية للقاضي، والجمهور المتخيل للمشاركين الذين يدعمون جهدهم الجماعي في نشاطهم المتعدد [(1838)].

خامسًا: الثقافة المؤسساتية والتغير الثقافي في القطاع العام

إذا كان الدافع الرئيس لاهتمام القطاع الخاص في إدارة الثقافة هو التنافس العالمي، فإن الدافع الرئيس لاهتمام القطاع العام كان ظهور الحكومات الليبرالية الجديدة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية، منذ عامَي 1979 و1980 في كلتا الدولتين على التوالي، وسيطرتها على المؤسسات الدولية [(1839)]. وذكر ديفيد ماركاند [(1840)] أن «العنصر الوحيد المهم لمشروع اليمين الجديد (New Right Project) في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين كان الثقافة المتصلبة الهادفة إلى استئصال ثقافة الخدمة والمواطنة التي أصبحت جزءًا من النسيج الاجتماعي». إن القطاع العام الأوروبي لم يتأثر نسبيًا بهذه الاهتمامات واستمر في مساره التطوري [(1841)]. ومع أن الفروق بين الثقافات في القطاعين العام والخاص في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية كانت موجودة فإنها كانت متأثرة بمحاولة الولايات المتحدة مأسسة الخسارة والتراخي أو الكسل وسيطرة المنتج. ولم يكن لدى مديري القطاع العام القدرات والدافعية التي تمتع بها نظراؤهم في القطاع الخاص لتحدي هذه الثقافة. علق بيتر باركر (Peter Parker) في سيرته الذاتية، وهو رئيس سابق لصناعة السكك الحديد الوطنية في المملكة المتحدة، على موقف مارغريت تاتشر قبل فوزها في انتخابات عام 1979. عندما كانت قائدة المعارضة، جاءت لتناول الغداء مع مجلس إدارة المؤسسة حيث: تحدثت إلينا عن التأميم بعناد شديد: إن قرار التأميم قرار للاعتراف بالإخفاق. ولكنها لم توضح ما قصدته... حسنًا أيها الأصدقاء... وهذا يعني أن المخفقين فحسب هم الذين يعملون في القطاع العام. ولكن أفكارها العامة هذه كانت معروفة جيدًا، ولم تكن موجهة ضد السكك الحديد [(1842)].

كان يُعتقد بأن القطاع العام غير فعال بطبيعته لأنه ببساطة لم يكن في القطاع الخاص. فقد كان يفتقر إلى انضباط السوق، ما كان يسمح للعاملين من خلال اتحادات العمال، والمديرين بطلب أشياء واتخاذ قرارات غير واقعية لأنهم كانوا ينظرون إلى الحكومات بأنها المسؤولية عن صرف الرواتب في آخر المطاف. كما يذكر ماركاند [(1843)] «تعد خلقيات الخدمة العامة في نظر المروِّج أو المسوق أو المهني عملية خداع واحتيال. فأصحاب المهن يمتلكون واقعية ذاتية للبحث عن إيجارات ويحاولون رفع سعر العمل فوق قيمته السوقية. إن خلقيات الخدمة وسيلة بلاغية لشرعنة شبكة المحتكرين التي

تهدف إلى اختلاس المستهلك». فعلى سبيل المثال، وفي الحوار البرلماني الذي دار في عام 1933 في شأن خصخصة السكك الحديد في المملكة المتحدة، أكد جون ماك غريغور (John MacGregor)، وزير النقل آنذاك أن السكك الحديد البريطانية كانت تمثل: الخلل الكلاسيكي للصناعة التقليدية المؤممة، وهي احتكار قوي، وهذا يعني استجابة ضئيلة لحاجات العميل... وفي النهاية كان لها ثقافة الصناعة المؤممة؛ هيكلية بيروقراطية قوية... وميل فطري لطلب المزيد من مساهمات دافعي الضرائب [(1844)].

اعتقدت الحكومات الليبرالية الجديدة أن الحل لمشكلات بيروقراطية الدول يكمن في التغيير الثقافي، الذي قد تفرضه الخصخصة التي ستفرض، حيثما أمكن، أنظمة السوق والإفلاس، أو أنها ستخفق في ذلك بالضغط على مؤسسات القطاع العام. ستصبح مؤسسات القطاع العام مثل نظيراتها في القطاع الخاص التي كان يفترض أن تكون أكثر استجابةً لحاجات العميل، وذلك بعد إقرارها بـ «سيادة العميل» [(1845)]. وكان من المتوقع أن يعتمد العاملون في القطاع العام معتقدات القطاع الخاص وقيمه ومثله إما من طريق الضغط المباشر للسوق أو من خلال عملية إعادة التثقيف. وسترتكز شرعية القطاع العام على نظام رمزي جديد للمشروعات والابتكار والمرونة وسرعة الحركة. وكما يدل الاقتباس السابق، فإن المصلحين افترضوا عدم وجود فرق ذي دلالة بين المؤسسات في القطاعين العام والخاص: وقد عَكَس الادعاء المعاكس الاهتمامات الخاصة للمنتجين. لقد فرضت التغيرات الهيكلية على مؤسسات القطاع العام سواء تمت خصخصتها أم بقيت في القطاع العام، وذلك بتبني نماذج العميل/المُورِّد المشتقة من إدارة الجودة الشاملة. تضمنت مجموعة دراسات كيركباتريك ومارتينز لوسو [(1846)] عملية تبني ضمان الجودة وإعادة تشكيل العلاقات الوظيفية في القطاع العام في المملكة المتحدة: البريد والخدمات الصحية العامة والتعليم والخدمات الاجتماعية.

في البداية كان يعتقد بأن تحول الشركة أو المؤسسة من القطاع العام إلى القطاع الخاص كاف لإحداث تغير ثقافي [(1847)]. وتضمنت الشركات والصناعات التي بيعت في المملكة المتحدة بعد عام 1979: شركة الموانئ البريطانية ووكالة الفضاء البريطانية والخطوط الجوية البريطانية وشركة الغاز البريطانية وشركة البترول البريطانية (British Petrolium) وشركة الاتصالات البريطانية وشركة النفط الوطنية البريطانية (Britoil) وشركة الاتصالات السلكية واللاسلكية، والكهرباء، والماء، والفحم، وأخيرًا السكك الحديد [(1848)]. لقد أصبحت أجزاء مختلفة من هذه المؤسسات قائمة بوصفها مراكز ذات تكلفة أو ميزانية مستقلة تعمل في سوق أو شبه سوق داخلية [(1849)]. وقد أدت الضغوط المماثلة إلى إيجاد سوق داخلية لتشجيع التحول من ثقافة «تعتمد على الإنتاج» إلى ثقافة «تعتمد على التجارة»، وبخاصة عندما كان يعتقد بأن الصناعات غير ملائمة للخصخصة كما حدث في مشروع السكك الحديد البريطانية في

الثمانينيات من القرن العشرين، وكانت النتائج غالبًا «حروبًا ثقافية» كما يقول بايت عن صناعة السكك الحديد: خاضت الثقافة والثقافة المعاكسة منافسة عندما اصطدم الحارس القديم في «الإنتاج» وجهًا لوجه مع المعارضين في «القطاعات» حيث استعرض كل منهما أمام الآخر أفكاره ومبادئه وأنماط تفكيره التي كانوا يعرفون أنها مثيرة وغير مقبولة. وكان أحد الطرفين يقدر الخدمة («الخدمة مقابل المال»/السكك الحديد الاجتماعية) وأما الطرف الآخر فكان يركز على الربح («المال مقابل الخدمة»/السكك الحديد التجارية). وكانت هذه الأمور قضايا مصيرية لا يمكن التنازل عن أي جزء منها [(1850)].

كان الخطاب الثقافي واضحًا تمامًا في أثناء عمليات التحول إلى القطاع الخاص، ولكنه اعتمد على أساس الإجبار بدلًا من الاعتماد على عمليات معيارية تقليدية مألوفة في الدراسات الإدارية. ذكر فيرنر [(1851)] أن الشركات البريطانية الكبرى في القطاع العام قد وظفت في عام 1988 عددًا أقل بـ 445.000 من عدد الموظفين في عام 1979. وقد ارتكزت التغييرات في الثقافة المؤسساتية على تغيرات رئيسة في هيكل العلاقات الصناعية وإدارتها وبخاصة بعد أن سمحت الإدارة السابقة/الشراكات الاتحادية بغرض ممارسات جديدة أحادية الجانب بما فيها العمل كفريق، وتعدد المهارات لدى الموظف الواحد، والساعات الشهرية أو السنوية، مع أن المملكة المتحدة لم تصل إلى ما فعله رونالد ريغان من طرد مراقبي حركة المرور الجوي في أميركا جميعهم. وذكر جون ويلزبي (John Welsby) آخر رئيس لصناعة السكك الحديد المؤممة أن: من أهداف الخصخصة التي نادرًا ما أعلن عنها، على الرغم من أنه هدف حقيقي، كان تخفيف صرامة بعض ممارسات العمل الصناعية. وهذا ما وصفه بعضهم بأنه «كسر لسلطة الاتحادات». إلا أنني أقول إنه كان فرصة لتحقيق الانسجام بين المزيد من ترتيبات العمل والمعايير التي كانت تطبق في نهاية القرن العشرين [(1852)].

وصف أوكونيل ديفيدسون [(1853)] عمليات مماثلة في صناعة المياه البريطانية. وقد ذكر روبرتس [(1854)] في تقريره عن بناء السفن كيف أدى انهيار القطاع إلى زيادة التغيير. لقد سمحت المنافسة العالمية المتزايدة في صناعة السفن والسوق المُشْبعة للإدارة والسياسيين لإدخال تغييرات رئيسة في قطاع العمل. وقد نُسِب إخفاقُ الصناعة في التنافس إلى «الثقافة القديمة» للحرفيين.

فقد أُدخل التغير الثقافي بوسائل أخرى في تلك الخدمات العامة التي لم يكن بالإمكان خصخصتها. أولًا، لقد بيعت الخدمات غير الرئيسة، كما حدث في فندق السكك الحديد البريطانية المربح وشركات الشحن الفرعية في الثمانينيات من القرن العشرين [(1855)]. ثانيًا، خضعت الخدمات المساندة كخدمة التنظيف إلى عطاء تنافسي بين القوى العاملة الحالية والمقاولين الخارجيين. وأخيرًا، تم تمديد نظام الأسواق الداخلية للقطاع العام ليحاكي نظام الأسواق

الخارجية. وقد حلّلت تيم ماي [(1856)] عملية تنفيذ برنامج ثقافي في خدمة ما زالت تحت التجربة. لقد أدت التغييرات الهيكلية التي نفذتها الإدارة العليا إلى زيادة الموظفين الذين تبنوا هذه الثقافة. وحددت الباحثة ماي (May) ثلاثة أساليب لتغيير الأنماط الثقافية الراسخة: إدخال مستويات إدارية إلى المؤسسة لكي تستعيد حقوق الإدارة وامتيازاتها، وتوظيف رجال الأعمال في المناصب الحاكمة لتوضح للموظفين في القطاع العام «كيف تتم إدارة هذه المواقع»، وتعيين مستشارين مستقلين من غير القطاع العام. وتعمل هذه الأساليب مجتمعة على تقليل قيمة رأس المال الثقافي للموظفين والمديرين الموجودين، وفي الوقت ذاته تثمن ثقافة الموظفين الجدد.

إلا أن هذه العمليات لم تتغير منذ الثمانينيات من القرن العشرين، وما زالت ملحوظة، على سبيل المثال، في جزء كبير من خطة بلير لإصلاح القطاع العام في المملكة المتحدة. وما زال السياسيون يصفون ما تبقى من القطاع العام بالبطء وعدم الاستجابة لهم أو للمستفيدين منه. وما زال يتكون من مؤسسات بيروقراطية كبيرة غير عملية وغير متحيزة يعمل فيها مديرون وموظفون تنقصهم الحركة والفاعلية وتحكمهم القواعد بدلًا من كونهم مبدعين ومبادرين. وفي أي حال، فإن الخدمات العامة التي خضعت للخصخصة ليست بالضرورة أكثر نجاحًا. وذكر إيان برايبروك (Ian Braybrook) المدير الإداري للشركة التي استولت على معظم قطاع الشحن بالسكك الحديد: «أما بالنسبة إلى العلاقات بين الموظفين والإدارة فلا تزال ثقافة جديدة ينبغي لنا أن نكتسبها، تتمثل في عدم وجود عقلية «هم ونحن»، وإقناع الناس بالإيمان والثقة بالشركة، وحب العمل لها... هناك قول قديم في إحدى كليات إدارة الأعمال: إن تغيير شركة مخفقة ماليًا يتطلب ثلاث سنوات، وتغيير شركة ذات أنظمة تقنية غير ملائمة يتطلب ست سنوات، أما تغيير الثقافة فيحتاج إلى عشرين سنة». إلا أنه ليس لدينا عشرون سنة، فنحن نسعى إلى تغيير الثقافة في خلال ثلاث أو أربع سنوات [(1857)].

يذكر سترانغلمان [(1858)] أمثلة عديدة أخرى. إن رغبة المالكين والمديرين في إعلان تغير ثقافي لم تنسجم إلا مع رغبتهم في إقصاء أنفسهم عن سكة الحديد التي كانت الحكومة تمتلكها سابقًا، وذلك لإيقاع مسؤولية أي جانب سلبي في الصناعة على شرعية التأميم. لكن عددًا من الحوادث الكبيرة التي وقعت في ساوثال (Southall) في عام 1997، ولادبروك غروف (Ladbroke Grove) في عام 1999، وهاتفيلد (Hatfield) في عام 2000، وبوترز بار (Potters Bar) في عام 2002، أثارت تساؤلات كثيرة عن نتائج هذه العملية. وقد استخدم عدد من التقارير الرسمية تفسيرات ثقافية للحوادث التي وقعت، وبخاصة تقرير حادث التحطم في ساوثال [(1859)] الذي خلص إلى القول: يبدو أن الدرس الذي ينبغي أن نتعلمه هو أنه لا يمكن افتراض التزام القواعد في ظل غياب نظام معين للرقابة يمكنه أن يكشف الإخفاق. وستكون هذه النتيجة محزنة لصناعة رائعة أوجدتها

حماسة ودعم العديد من الأفراد الذين كانوا يشعرون بالفخر لانتمائهم إلى شركة السكك الحديد. ولعل الدرس الحقيقي هو ضرورة تطوير ثقافة جديدة أو إعادة إنشاء الثقافة الحالية التي سيبذل الأفراد في إطارها قصارى جهدهم، ولن يلجأوا لتقديم الحد الأدنى من الخدمة التي يمكن أن ينجوا بها من اللوم أو العقاب.

منذ أواخر السبعينيات من القرن العشرين، افترضت الحكومات البريطانية المتعاقبة أن ثقافات مؤسسات القطاع العام تختلف عن نظيراتها في القطاع الخاص، إلا أن ذلك الاختلاف كان دائمًا مرتبطًا بالدونية. وكان يعتقد بأن من البدهي أن يرغم القطاع العام على تبني ثقافة القطاع الخاص. إن أدوات ضمان هذا التغير ليست أساليب الإقناع والإلهام التي تصورها الكتابات الإدارية المألوفة، ولكنها أنظمة العمل التقليدية المتعلقة بفائض العمالة وتسريحها. وتُعد ضغوط التماثل قسرية بدلًا من كونها معيارية أو تقليدية. وكانت الأزمة التي حددها تقرير تحطم ساوثال، من بين تقارير أخرى، هي أن نتائج ذلك التغير القسري لا تؤدي إلى امتلاك العاملين للثقافة. وفي مثل هذه الحالة، فُسِّرت السلامة بالالتزام الدقيق بالقواعد، بدلًا من كونها تعني توقع حدوث مشكلات لم تكن تخضع لقوانين، واقتراح حلول إبداعية لهذا المشكلات قبل أن تصبح أخطارًا. وكان يعتقد بأن شيئًا مهمًا قد فقد في خضم عملية الخصخصة والتخلي عن الرؤية التقليدية لـ «السكك الحديد الاجتماعية» التي لم تكن تعتمد على تحقيق الحد الأقصى للأرباح هدفًا رئيسيًا لها. ولم تكن ادعاءات الشركات بالتزامها الجودة حقيقية عند تسليم السلع أو الخدمات. فقد أدى تدمير الرقابة إلى تدمير قدرة المنتج إلى شراء أسهم في المؤسسة، كما أن ذلك زاد من تشاؤم المنتج. وبشكل عام، هناك فجوة معروفة بين خطاب مديري القطاع العام لقادتهم السياسيين، وخبرة توفير الخدمة من تلك المؤسسات. وقد تحقق المدارس أهداف الأداء التي وضعتها لنفسها ولكنها تخفق في تخريج طلبة يستطيعون الكتابة بتهجئة صحيحة وترقيم جيد، أو القيام بعمليات حسابية بسيطة. والمستشفيات تحقق أهدافها في خفض قوائم الانتظار للعمليات الجراحية بوضع قوائم انتظار أولية وقبول المرضى في القائمة الأصلية عندما يكون بوسعهم تحديد موعد للعمليات. لقد ساهمت هذه التجارب في فقدان الثقة بالحكومة وبدأت بإعادة طرح التساؤل في شأن ما إذا كان هناك أي شيء مميزًا في ثقافة مؤسسات القطاع العام وقيمها المتأصلة فيها.

سادسًا: الثقافة المؤسساتية والقطاع العام

ما زال بول دو غاي [1860] من أشهر من انتقد «الحوكمة المقاولاتية» للأنماط الجديدة في إدارة القطاع العام في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. وكان أوزبورن وغابلر [1861] هما اللذان اقترحا هذا المصطلح لتلخيص المبادئ

الأساسية العشرة لمؤسسات القطاع العام التي أعيد تشكيلها: تعمل الحكومات المقاولاتية على تعزيز التنافس بين مزوِّدي الخدمات. فهي تمكن المواطنين بنقل الرقابة من البيروقراطية إلى المجتمع، وتقيس أداء مؤسساتها بالتركيز على المخرجات وليس على المدخلات. وهذه الحكومات تعتمد على توجيه أهدافها ورسالتها وليس على قوانينها وتعليماتها. وتعتبر المتعاملين معها عملاءها وتقدم لهم خيارات... كما تعمل على منع حدوث المشكلات قبل ظهورها بدلًا من تقديم الخدمات لاحقًا. وتركز طاقاتها على كسب الأموال وليس على إنفاقها. وتعتمد أسلوب لامركزية السلطة وتشجع الإدارة التشاركية، وتفضل آليات السوق على الآليات البيروقراطية. كما أنها لا تركز على تقديم الخدمات العامة فحسب، بل على تحفيز القطاعات كلها - العامة والخاصة والتطوعية - للعمل لحل مشكلات مجتمعها.

تعمل هذه المبادئ على ربط الهيكل بالثقافة بناء على إعادة تعريف الأهداف وإعادة بناء هويات العملاء. يقول دو غاي [(1862)]: إذا... كان «للحوكمة المقاولاتية» هدف شامل واحد - وهي تعرّف نفسها على أنها معارضة صراحة له - فهي إذًا مؤسسة غير متحيزة وإجرائية وهرمية وتقنية من نمط الوحدات الإدارية لدى فيبر (Weberian bureau). وبعبارة أبسط، فإن الحكومة البيروقراطية تصور بأنها «النمط المخفق».

اعتمادًا على فيبر، يقول دو غاي إنه من المهم أن نفهم لماذا طورت المؤسسات العامة أشكالًا بيروقراطية بشكل عام. وما هو أساس التشاكل أو التماثل في القطاع العام؟ وأشار فيبر إلى الارتباط بين البيروقراطية والرأسمالية الحديثة. لقد تغلبت البيروقراطية على منح القطاع الخاص حق الامتياز في الخدمات العامة في دول القرن الثامن عشر، وذلك بتأسيس بيئة مستقرة ومنظمة وتحكمها قواعد حيث يعامل المواطنون فيها بالتساوي ومن دون تحيز لأن المدير لا يمتلك مصلحة شخصية في نتائج المعاملات المالية. فقد حلّت ثقافة الحياد والإدارة العادلة للمستحقات محل الإدارة الشخصية المزاجية. وقد وفّر هذا التغير خلفية لنظام عام شرعي يمكن من خلاله متابعة المشروعات والأهداف الخاصة. ولم تكن البيروقراطية يومًا عدوة للرأسمالية ولكنها شريكتها الأساسية التي تعمل لديمومة الأسواق لا للإسراع في زوالها [(1863)]. وفي إطار استذكاره «للنزعة النظامية» القديمة التي طرحها كوس (Coase) وكومونز (Commons) وشومبيتر (Schumpeter) وسلزنك (Selznick)، قام ستينكومب [(1864)] بإعادة النظر بالحجة الاجتماعية الكلاسيكية القائلة بأن الرأسمالية لا تعمل بفاعلية إلا في إطار معياري لا تستطيع هي نفسها إنتاجه. ووضح ستينكومب هذه القضية بعرض أربع دراسات لحالات معينة. تبحث الأولى في كيفية توفير المؤسسات العامة ومؤسسات القانون شرعية ونظامًا من خلال أفعال حقيقية وليست شكلية: إن الديمقراطية وحكم القانون هي قيم وليست نصوصًا لكي يتصرف السياسيون والقضاة بطرائق تعكس هذه القيم بدلًا من

قراءة نصوصها. وتُعد الشكلية البيروقرطية وسيلةً للإصرار على العقلانية الموضوعية أكثر من كونها مجرد فضيلة أو خرافة بحد ذاتها [(1865)]. وتدرس الثانية المدى الذي تعتمد العقود فيه على الالتزامات الخلقية بالقدر الذي تعتمد فيه على نصوصها الأصلية. وتعد صدقية المؤسسة بصفتها شريكًا تعاقديًا شرطًا مسبقًا للعقد، ولا يمكن إنقاذها إلى حد معين إلا بآليات منصوص عليها في العقد مثل تأمين الأداء. أما الحالة الثالثة، فتبحث في فكرة «التدمير الإبداعي» والمدى الذي يعتمد فيه على النظام العام حتى يحدث بسلام. وتنظر الحالة الرابعة إلى التحول نحو الرأسمالية في شرق أوروبا وإلى «النظرة اللاخلقية التي تعطي أولوية لحاجات الأسرة على حساب حاجات أي فرد فيها» التي ظهرت في جنوب إيطاليا للنظر في مدلولات الإخفاق لتأسيس إطار عام تعزز فيه المتطلبات المسبقة للعقود الناجحة. وهذه المجتمعات لا تستطيع توفير النزاهة في تقديم السلع العامة.

كان فيبر يعتقد أن هناك اختلافًا أساسيًا في المجتمع المدني، حيث ينبغي للموظفين في القطاع العام أن يتصرفوا بطريقة تختلف عن نظرائهم في القطاع الخاص. وكانت مصالحهم التي يعبر عنها ثقافيًا في واجباتهم ومفاهيمهم عن الواجب مختلفة جدًا، كما أن الفصل ضَمِنَ الاستقرار والنظام في المجتمع المدني. إن القيم الثقافية للقطاع العام لا تجعل القطاع الخاص أمينًا: ولكنها تجعله ممكنًا. وتقع هذه القيم تحت تهديد عودة القيادة الملهمة التي تعمل في الحوكمة المقاولاتية [(1866)]. وتشكل البيروقراطية حلًا لمشكلات القيادة الملهمة: الاستبداد واللامسؤولية وعدم الاستقرار والمحسوبية وعدم الاستمرار. وهذه هي عيوب الخدمة العامة الفردية أو الموجهة لخدمة أفراد معينين والتي ذكرها المصلحون في المملكة المتحدة مثل ليدبيتر [(1867)]. ومن الجدير ذكره أن ليدبيتر يكتب عن «النصوص» بدلًا من القيم: وتتمثل رؤيته عن الخدمات العامة في توفير الدولة لمواطنيها ما يعتقدون أنهم يحتاجون إليه بوصفهم أفرادًا بدلًا مما يُعتقد بأنهم يحتاجون إليه بوصفهم مجتمعًا. فالشخص الفصيح المنظم ذو الارتباطات القوية يستطيع أن يحصل على ما يريد، ولكن الآخرين يحصلون على الخدمات الباقية، أو أنهم يخضعون ظلمًا لإعادة تشكيل خلقي لينسجموا مع الشخصيات المحددة لهم. لقد أدى تدخل المستفيدين من خدمات الرعاية الصحية، على سبيل المثال، إلى تشكيل مجموعات ضاغطة على حساب الخدمات الأساسية واعتبارات الجدوى الاقتصادية. إن النمط الذي توجهه القيمة يعترف بأن الخدمات العامة لا يمكن تشكيلها تمامًا بتجميع الخيارات الفردية التي تدعمها المجموعات الضاغطة.

قد يؤدي عدم اهتمام القطاع العام إلى نقص الاهتمام في مشكلات المستهلكين والعملاء والمستفيدين أو المرضى. ولكنه قد يكون مهمًا لحماية أصحاب المصالح. إن الأنموذج المرتكز على المستفيد في قطاع الرعاية الصحية على سبيل المثال، قد يشجع الاستهلاك المفرط للمضادات الحيوية

لأمراض بسيطة، وبذلك فهو يعزز ظهور بكتيريا مقاومة لهذه المضادات الحيوية، وذلك على حساب الذين قد يصابون بأمراض معدية خطرة في المستقبل.

إن حجب الخدمة قد يحبط بعض الأفراد ولكنه ينفع المجتمع. وقد يؤدي الأنموذج نفسه إلى مطالبة بتمويل عام لأدوية بديلة أو مكملة لا توجد أدلة واضحة تثبت فاعليتها. إن الاستخدام غير الفعال للأموال العامة يلغي الفارق الخلقي بين التكليف الضريبي وانتزاع المال ممّا يرغم المواطنين على توفير الخدمات بفاعلية وكفاءة أكبر ممّا يمكن تحقيقه بالسوق، ويكلفهم بتحقيق بعض أهداف الحكام أو من يحظى بامتياز خاص في العملية السياسية [(1868)].

وقد يكون حجب الخدمة عن بعض الناس حماية أساسية لحقوق ملكية الآخرين. وهذه الحالات ليست مقصورة على القطاع العام فحسب: فقد يضطر المديرون في القطاع الخاص إلى إيجاد توازن بين مصالح العميل والمساهم، والمكاسب قصيرة الأجل في مقابل العوائد الطويلة الأمد حيث ينظر إلى الشخص بوصفه عضوًا شرعيًا في المجموعة من الناحية الخلقية. لكن هذه التوترات لا يمكن الفرار منها في حياة أي مدير في القطاع العام، وهي تحد من إمكان استنساخ ثقافات من القطاع الخاص. وعندما يعرف الاقتصاديون هذا: يبدو أن مفكري المالية من ذوي السلطة العالية قد نسوه.

سيظهر الاتجاه الجديد في البحث تقديرًا أكبر للمنطق التطوري لثقافات القطاع العام، واحترامًا لما هو موجود قبل السعي إلى تعزيز التغيير. وسيكون هذا الاتجاه البحثي الجديد أكثر حرصًا في النظر إلى أثر الثقافات السياسية والقانونية الأكبر التي تحيط بالمؤسسات العامة. علمًا أنه لم تشترك معظم الدول الأوروبية في هذا البرنامج الذي أوجزناه هنا، باستثناء بعض التجارب المحلية القليلة [(1869)]. ومن غير الواضح أن تكون القطاعات العامة في هذه الدول أدنى من نظيراتها في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. لقد كان مدى سيطرة المنتج في بعض المؤسسات العامة مرضيًا بالتأكيد. ومن ناحية أخرى، فقد أصبحت مساهمة تكاليف خفض التزام المنتج ودرجة مساهمة نيته الحسنة ومرونته الثقافية في استدامة الخدمات أمرًا واضحًا. وما زلنا في حاجة إلى فهم أعمق لهذه الأمور.

المراجع

.Alvesson, M. *Understanding Organizational Culture*. London: Sage, 2002

.Anthony, P. *Managing Culture*. Buckingham: Open University Press, 1994

.Atkinson, J. M. «Understanding Formality.» *British Journal of Sociology*. vol. 33 (1982), pp. 86-117

.Bagwell, P. S. *The Transport Crisis in Britain*. Nottingham: Spokesman, 1996

.Bate, P. *Strategies for Culture Change*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1995

Beattie, J. *Other Cultures: Aims, Methods and Achievements in Social Anthropology*. London: Routledge and Kegan Paul, .1966

.Bello, W. and S. Rosenfeld. *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*. London: Penguin, 1992

.Benson, J. K. «Organizations: A Dialectic View.» *Administrative Science Quarterly*. vol. 22 (1977), pp. 1-21

.Beynon, H. *Working for Ford*. London: Penguin, 1973

.Bittner, E. «The Concept of Organization.» *Social Research*. vol. 32 (1965), pp. 239-255

Bluestone, B. and B. Harrison. *The Deindustrialization of America: Plant Closings, Community Abandonment and the .Dismantling of Basic Industry*. New York: Basic Books, 1982

.Bonavia, M. R. *The Organisation of British Railways*. London: Ian Allan, 1971

Brennan, G. and J. M. Buchanan. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis: Liberty .Fund, 2000

Brown, R. K. *Understanding Industrial Organisations: Theoretical Perspectives in Industrial Sociology*. London: Routledge, .1992

.Brubaker, R. *The Limits to Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London: Routledge, 1984

Byrne, J. «Business Fads: What's In—and What's Out,» in: P. Frost, V. Mitchell and W. Nord (eds.), *Managerial Reality* .(Glenview: Scott, Foresman, 1990), pp. 10-18

Clifford, J. and G. E. Marcus (eds.). *Writing Culture: The Politics and Poetics of Ethnography*. Berkeley: University of .California Press, 1986

.Columbia Accident Investigation Board. *Report*. vol. 1. Washington, DC: Columbia Accident Investigation Board, 2003

.Deal, T. and A. Kennedy. *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*. London: Penguin, 1982

Denzin, N. K. and Y. S. Lincoln. «Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research,» in: N. K. Denzin and Y. .S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, 2nd ed. (Thousand Oaks, CA: Sage, 2000), pp. 1-29

.DiMaggio, P. J. «Culture and Cognition.» *Annual Review of Sociology*. vol. 23 (1997), pp. 263-287

and W. W. Powell. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in ________ .Organizational Fields.» *American Sociological Review*. vol. 48 (1983), pp. 147-160

Dingwall, R., J. M. Eekelaar and T. Murray. *The Protection of Children: State Intervention and Family Life*. Oxford: .Blackwell, 1983

.Du Gay, P. *Consumption and Identity at Work*. London: Sage, 1996

.*In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage, 2000 .________

and G. Salaman. «The Cult(ure) of the Customer.» *Journal of Management Studies*. vol. 29 (1992), pp. ________ .616-633

Elger, T. and C. Smith (eds.). *Global Japanization?: The Transnational Transformation of the Labour Process*. London: .Routledge, 1994

Ellis, C. and A. Bochner. *Composing Ethnography: Alternative Forms of Qualitative Writing*. Walnut Creek, CA: Altamira, .1996

Fairbrother, P. «Workplace Trade Unionism in the State Sector,» in: P. Ackers, C. Smith and P. Smith (eds.), *The New .Workplace and Trade Unionism: Critical Perspectives on Work and Organization* (London: Routledge, 1996), pp. 110-148

Ferner, A. «Ten Years of Thatcherism: Changing Industrial Relations in British Public Enterprises.» *Warwick Papers in .Industrial Relations*. vol. 27 (1989)

.Frost, P. et al. (eds.). *Organizational Culture*. Beverly Hills, CA: Sage, 1985

.Gamble, A. *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. Basingstoke: Macmillan, 1988

.Geertz, C. *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York, NY: Basic Books, 1973

Gillespie, R. *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge: Cambridge University Press, .1991

Goodenough, W. H. «Cultural Anthropology and Linguistics,» in: P. L. Garvin (ed.), *Report of the Seventh Annual Round Table Meeting on Linguistics and Language Study*, Monograph Series on Language and Linguistics no. 9 (Washington, DC: .Georgetown University, 1957), pp. 167-173

.Goodwin, C. «Professional Vision.» *American Anthropologist*. vol. 96 (1994), pp. 606-633

Gouldner, A. W. «The Problem of Succession in Bureaucracy,» in: R. K. Merton, P. Gray, B. Hockey and H. C. Selvin (eds.), .*Reader in Bureaucracy* (New York: Free Press, 1952), pp. 339-351

.Gourvish, T. R. *British Rail 1974-97: From Integration to Privatisation*. Oxford: Oxford University Press, 2002

.Grint, K. *Management: A Sociological Introduction*. Cambridge: Polity, 1995

.Gurvitch, G. *The Spectrum of Social Time*. Dordrecht: D. Reidel, 1964

.Hare, D. *The Permanent Way*. London: Faber, 2003

.Harvard Business Review. *Harvard Business Review on Culture and Change*. Boston: Harvard Business School, 2002

Hay, C. *The Political Economy of New Labour: Labouring under False Pretences?*. Manchester: Manchester University Press, .1999

.Hickman, C. R. and M. A. Silva. *Creating Excellence*. London: Unwin, 1985

Hutchins, E. «The Technology of Team Navigation,» in: J. Galegher, R. Kraut and C. Egido (eds.), *Intellectual Teamwork: .Social and Technological Foundations of Cooperative Work* (Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1990), pp. 119-120

and T. Klausen. «Distributed Cognition in an Airline Cockpit,» in: Y. Engestrom and D. Middleton (eds.), _________ .*Cognition and Communication at Work* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 15-34

.Jaques, E. *The Changing Culture of a Factory*. London: Tavistock; Routledge & Kegan Paul, 1951

.Kanigel, R. *The One Best Way: Fredrick Winslow Taylor and the Enigma of Efficiency*. London: Abacus, 1997

.Kirkpatrick, I. and M. Martinez Lucio (eds.). *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge, 1995

LaPorte, T. R. and P. M. Consolini. «Working in Practice but not in Theory.» *Journal of Public Administration Research and* .*Theory*. vol. 1 (1991), pp. 19-47

.Leadbeater, C. *Personalization through Participation: A New Script for Public Services*. London: Demos, 2004

.Lessem, R. *Managing Corporate Culture*. Aldershot: Gower, 1990

Louis, M. «Sourcing Workplace Cultures,» in: R. H. Kilmann et al. (eds.), *Gaining Control of Corporate Culture* (San .Francisco: Jossey-Bass, 1985), pp. 126-136

Lynch, M. «Preliminary Notes on Judges' Work: The Judge as a Constituent of Courtroom 'Hearings',» in: M. Travers and J. F. Manzo (eds.), *Law in Action: Ethnomethodological and Conversation Analytic Approaches to Law* (Aldershot: Ashgate, 1997), .pp. 99-132

.Lynn-Meek, V. «Organizational Culture: Origins and Weaknesses.» *Organization Studies*. vol. 9 (1988), pp. 453-473

.Marquand, D. *Decline of the Public: The Hollowing-out of Citizenship*. Cambridge: Polity, 2004

Martin, J. «Stories and Scripts in Organizational Settings,» in: A. H. Hastorf and A. M. Isen (eds.), *Cognitive Social* .*Psychology* (New York: Elsevier, 1982), pp. 255-305

.*Organizational Culture: Mapping the Terrain*. London: Sage, 2001 ._______________

and C. Siehl. «Organizational Culture and Counterculture: An Uneasy Symbiosis.» *Organizational* _______________

.*Dynamics*. vol. 12 (1983), pp. 52-64

.May, T. «Transformative Power: A Study in a Human Service Organisation.» *Sociological Review*. vol. 42 (1994), pp. 618-638

.Mayo, E. *The Social Problems of an Industrial Civilization*. London: Routledge and Kegan Paul, 1975 [1949]

.Merton, R. K. et al. (eds.). *Reader in Bureaucracy*. New York: Free Press, 1952

Meyer, J. W. and B. Rowan. «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.» *American Journal of* .*Sociology*. vol. 83 (1977), pp. 340-363

.Murphy, E. and R. Dingwall. *Qualitative Methods and Health Policy Research*. New York: Aldine de Gruyter, 2003

.O'Connell Davidson, J. *Privatization and Employment Relations: The Case of the Water Industry*. London: Mansell, 1993

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New .York: Basic Books, 1992

.Ouchi, W. G. *Theory*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1981

.and A. L. Wilkins. «Organisational Culture.» *Annual Review of Sociology*. vol. 11 (1985), pp. 457-483 _________

.Parker, M. *Organizational Culture and Identity: Unity and Division at Work*. London: Sage, 2000

.Parker, P. *For Starters: The Business of Life*. London: Pan, 1991

Peters, T. and R. H. Waterman. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. London: Harper and .Row, 1982

.and N. Austin. *A Passion for Excellence: The Leadership Difference*. London: Fontana, 1986 _________

.Pollitt, C. *Managerialism and the Public Services: Cuts or Culture Change in the 1990s*?. 2nd ed. Oxford: Blackwell, 1993

Powell, W. W. and P. J. DiMaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago .Press, 1991

.*The Railway Magazine* (August 1997), pp. 49-50

Rees, R. «Economic Aspects of Privatization in Britain,» in: V. Wright (ed.), *Privatization in Western Europe: Pressures,* .*Problems and Paradoxes* (London: Pinter, 1994), pp. 44-56

Roberts, I. *Craft, Class and Control: The Sociology of a Shipbuilding Community*. Edinburgh: Edinburgh University Press, .1993

Roethlisberger, F. J., W. J. Dickson and H. A. Wright. *Management and the Worker: An Account of a Research Program* .*Conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1939

.Rose, M. *Industrial Behaviour: Research and Contro*. 2nd ed. London: Penguin, 1988

Roy, D. F. «Quota Restriction and Goldbricking in a Machine Shop.» *American Journal of Sociology*. vol. 57 (1952), pp. 427-.442

Work Satisfaction and Social Reward in Quota Achievement: An Analysis of Piecework Incentive.» *American*» ._________ .*Sociological Review*. vol. 18 (1953), pp. 507-514

Efficiency and 'The Fix': Informal Intergroup Relations in a Piecework Machine Shop.» *American Journal of*» ._________ .*Sociology*. vol. 60 (1954), pp. 255-266

.Banana Time: Job Satisfaction and Informal Interaction.» *Human Organization*. vol. 18 (1959), pp. 158-168» ._________

Salancik, G. R. and J. Pfeffer. «A Social Information Processing Approach to Job Attitude and Task Design.» *Administrative Science Quarterly*. vol. 23 (1978), pp. 224-253.

Schedler, K. and I. Proeller. «A Perspective from Mainland Europe,» in: K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (London: Routledge, 2002), pp. 163-180.

Scott, W. R. and J. W. Meyer. «The Organization of Societal Sectors,» in: J. W. Meyer and W. R. Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality* (Beverly Hills, CA: Sage, 1983), pp. 129-153.

Spencer, J. «Ethnography after Postmodernism,» in: P. Atkinson et al. (eds.), *Handbook of Ethnography* (London: Sage, 2001), pp. 443-452.

Starbuck, W. «Congealing Oil: Inventing Ideologies to Justify Acting Ideologies Out.» *Journal of Management Studies*. vol. 19 (1982), pp. 3-27.

Stinchcombe, A. L. «On the Virtues of the Old Institutionalism.» *Annual Review of Sociology*. vol. 23 (1997), pp. 1-18.

Strangleman, T. *Work Identity at the End of the Line? Privatisation and Culture Change in the UK Rail Industry*. Basingstoke: Palgrave, 2004.

Strauss, A. L. et al. «The Hospital and its Negotiated Order,» in: E. Freidson (ed.), *The Hospital in Modern Society* (New York: Free Press, 1963), pp. 147-169.

________. *Psychiatric Ideologies and Institutions*. New York: Free Press, 1964.

Strong, P. M. and R. Dingwall. «The Interactional Study of Organizations: a Critique and Reformulation.» *Urban Life*. vol. 14 (1985), pp. 205-231.

Uff, J. *The Southall Rail Accident Inquiry Report*. Norwich: HSE Books, 2000.

Vaughan, D. *Controlling Unlawful Organizational Behavior: Social Structure and Corporate Misconduct*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

________. *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture and Deviance at NASA*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

________. «Theorizing Disaster: Analogy, Historical Ethnography, and the Challenger Accident.» 2004. https://goo.gl/AgStKJ

Weber, M. «The Routinization of Charisma,» in: R. K. Merton et al. (eds.), *Reader in Bureaucracy* (New York: Free Press, 1952), pp. 92-100.

Weick, K. E. and K. M. Sutcliffe. «Hospitals as Cultures of Entrapment: A Re-Analysis of the Bristol Royal Infirmary.» *California Management Review*. vol. 45 (2003), pp. 73-84.

Whyte, W. H. *The Organization Man*. New York: Doubleday, 1956.

Wilkinson, A. and H. Willmott (eds.). *Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change*. London: Routledge, 1995.

Williams, K. et al. «The Right Argument: Refocusing the Debate on Privatization and Marketization.» *Manchester International Centre for Labour Studies Working Paper*. no. 11 (1996).

Williams, R. *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. London: Fontana, 1976.

Wilson, D. C. *A Strategy for Change: Concepts and Controversies in the Management of Change*. London: Routledge, 1992.

Wright, S. (ed.). *Anthropology of Organisations*. London: Routledge, 1994.

Wright, V. (ed). *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*. London: Pinter, 1994.

Zucker, L. C. «The Role of Institutionalisation in Cultural Persistence.» *American Sociological Review*. vol. 42 (1977), pp. 726-743.

(1784) يشكر المؤلفان غرايم كوري (Graeme Curri) لنصحه وملاحظاته.

(1785) .David Hare, The Permanent Way (London: Faber, 2003)

(1786) Raymond Williams, Keywords: A Vocabulary of Culture and Society .(London: Fontana, 1976), p. 87

(1787) J. Beattie, Other Cultures: Aims, Methods and Achievements in .Social Anthropology (London: Routledge and Kegan Paul, 1966), p. 13

(1788) W. H. Goodenough, «Cultural Anthropology and Linguistics,» in: P. L. Garvin (ed.), Report of the Seventh Annual Round Table Meeting on Linguistics and Language Study, Monograph Series on Language and .Linguistics, no. 9 (Washington, DC: Georgetown University, 1957), p. 167

(1789) E. Bittner, «The Concept of Organization,» Social Research, vol. 32 (1965), pp. 239-255; P. M. Strong and R. Dingwall, «The Interactional Study of Organizations: A Critique and Reformulation,» Urban Life, vol. 14 .(1985), pp. 205-231

(1790) C. Geertz, The Interpretation of Cultures: Selected Essays (New York, NY: Basic Books, 1973); J. Clifford and G. E. Marcus (eds.), Writing Culture: The Politics and Poetics of Ethnography (Berkeley: University of .California Press, 1986)

(1791) C. Ellis and A. Bochner, Composing Ethnography: Alternative Forms of Qualitative Writing (Walnut Creek, CA: Altamira, 1996); N. K. Denzin and Y. S. Lincoln, «Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research,» in: Handbook of Qualitative Research, 2nd ed. .(Thousand Oaks, CA: Sage, 2000), pp. 1-29

(1792) J. Spencer, «Ethnography after Postmodernism,» in: P. Atkinson et .al. (eds.). Handbook of Ethnography (London: Sage, 2001), pp. 443-452

(1793) E. Murphy and R. Dingwall, Qualitative Methods and Health Policy .Research (New York: Aldine de Gruyter, 2003)

(1794) R. Kanigel, The One Best Way: Fredrick Winslow Taylor and the .Enigma of Efficiency (London: Abacus, 1997)

(1795) .H. Beynon, Working for Ford (London: Penguin, 1973)

(1796) E. Mayo, The Social Problems of an Industrial Civilization (London: Routledge and Kegan Paul, 1975 [1949]); M. Rose, Industrial Behaviour: Research and Control, 2nd ed. (London: Penguin, 1988); R. Gillespie, Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments .(Cambridge: Cambridge University Press, 1991)

(1797) F. J. Roethlisberger, W. J. Dickson and H. A. Wright, Management and the Worker: An Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1939), p. 557.

(1798) D. F. Roy, «Quota Restriction and Goldbricking in a Machine Shop,» American Journal of Sociology, vol. 57 (1952), pp. 427-442; D. F. Roy, «Work Satisfaction and Social Reward in Quota Achievement: An Analysis of Piecework Incentive,» American Sociological Review, vol. 18 (1953), pp. 507-514; D. F. Roy, «Efficiency and 'The Fix': Informal Intergroup Relations in a Piecework Machine Shop,» American Journal of Sociology, vol. 60 (1954), pp. 255-266; D. F. Roy, «Banana Time: Job Satisfaction and Informal Interaction,» Human Organization, vol. 18 (1959), pp. 158-168.

(1799) A. L. Strauss et al., «The Hospital and its Negotiated Order,» in: E. Freidson (ed.), The Hospital in Modern Society (York: Free Press, 1963), pp. 147-169; A. L. Strauss et al., Psychiatric Ideologies and Institutions (New York: Free Press, 1964).

(1800) E. Jaques, The Changing Culture of a Factory (London: Tavistock; Routledge & Kegan Paul, 1951).

(1801) ينظر:

R. K. Brown, Understanding Industrial Organisations: Theoretical Perspectives in Industrial Sociology (London: Routledge, 1992).

(1802) J. K. Benson, «Organizations: A Dialectic View,» Administrative Science Quarterly, vol. 22 (1977), pp. 1-21.

(1803) W. Starbuck, «Congealing Oil: Inventing Ideologies to Justify Acting Ideologies Out,» Journal of Management Studies, vol. 19 (1982), p. 3.

(1804) J. W. Meyer and B. Rowan, «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony,» American Journal of Sociology, vol. 83 (1977), pp. 340-363; P. J. DiMaggio and W. W. Powell, «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,» American Sociological Review, vol. 48 (1983), pp. 147-160; L. C. Zucker, «The Role of Institutionalization in Cultural Persistence,» American Sociological Review, vol. 42 (1977), pp. 726-743; W. R. Scott and J. W. Meyer, «The Organization of Societal Sectors,» in: J. W. Meyer and W. R. Scott (eds.), Organizational Environments: Ritual and Rationality (Beverly Hills, CA: Sage, 1983), pp. 129-153.

(1805) ينظر:

W. W. Powell and P. J. DiMaggio (eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

(1806) J. Martin, «Stories and Scripts in Organizational Settings,» in: A. H. Hastorf and A. M. Isen (eds.), Cognitive Social Psychology (New York: Elsevier, 1982), pp. 255-305; J. Martin, Organizational Culture: Mapping the Terrain (London: Sage, 2001); J. Martin and C. Siehl, «Organizational Culture and Counterculture: An Uneasy Symbiosis,» Organizational Dynamics, vol. 12 (1983), pp. 52-64.

(1807) B. Bluestone and B. Harrison, The Deindustrialization of America: Plant Closings, Community Abandonment and the Dismantling of Basic Industry (New York: Basic Books, 1982).

(1808) W. Bello and S. Rosenfeld, Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis (London: Penguin, 1992).

(1809) W. H. Whyte, The Organization Man (New York: Doubleday, 1956).

(1810) V. Wright (ed.), Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes (London: Pinter, 1994).

(1811) Bello and Rosenfeld, Dragons in Distress; T. Elger and C. Smith (eds.), Global Japanization?: The Transnational Transformation of the Labour Process (London: Routledge, 1994); A. Wilkinson, and H. Willmott (eds.), Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change (London: Routledge, 1995).

(1812) T. Peters and R. H. Waterman, In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies (London: Harper and Row, 1982).

(1813) T. Deal and A. Kennedy, Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life (London: Penguin, 1982).

(1814) ينظر أيضاً:

W. G. Ouchi, Theory (Reading, MA: Addison-Wesley, 1981); W. G. Ouchi and A. L. Wilkins, «Organisational Culture,» Annual Review of Sociology, vol. 11 (1985), pp. 457-483.

(1815) J. Byrne, «Business Fads: What's in and What's Out,» in: P. Frost, V. Mitchell. and W. Nord (eds.), Managerial Reality (Glenview: Scott, Foresman, 1990), pp. 10-11,

ذُكر في:

M. Parker, Organizational Culture and Identity: Unity and Division at Work (London: Sage, 2000), p. 16.

T. Peters and N. Austin, A Passion for Excellence: The Leadership (1816)
.Difference (London: Fontana, 1986), p. 30

.Deal and Kennedy, Corporate Cultures, p. 15 (1817)

P. Frost et al. (eds.), Organizational Culture (Beverly Hills, CA: (1818)
Sage, 1985); C. R. Hickman and M. A. Silva, Creating Excellence (London: Unwin, 1985); M. Louis, «Sourcing Workplace Cultures,» in: R. H. Kilmann et al. (eds.), Gaining Control of Corporate Culture (San Francisco: Jossey-Bass, 1985), pp. 126-136; R. Lessem, Managing Corporate Culture (Aldershot: Gower, 1990); D. C. Wilson, A Strategy for Change: Concepts and Controversies in the Management of Change (London: Routledge, 1992); P. Anthony, Managing Culture (Buckingham: Open University Press, 1994); Harvard Business Review, Harvard Business Review on Culture and
.Change (Boston: Harvard Business School, 2002)

S. Wright (ed.), Anthropology of Organisations (London: Routledge, (1819)
.1994), p. 4

Wright, Anthropology; K. Grint, Management: A Sociological (1820)
Introduction (Cambridge: Polity, 1995); V. Lynn-Meek, «Organizational Culture: Origins and Weaknesses,» Organization Studies, vol. 9 (1988), pp. 453-473; M. Alvesson, Understanding Organizational Culture (London:
.Sage, 2002)

.Wright, Anthropology, p. 2 (1821)

.Lynn-Meek, «Organizational Culture,» p. 458 (1822)

D. Vaughan, The Challenger Launch Decision: Risky Technology, (1823)
Culture and Deviance at NASA (Chicago: University of Chicago Press,
.1996)

Columbia Accident Investigation Board, Report, vol. 1 (Washington, (1824)
.DC: Columbia Accident Investigation Board, 2003)

D. Vaughan, Controlling Unlawful Organizational Behavior: Social (1825)
Structure and Corporate Misconduct (Chicago: University of Chicago Press,
.1983)

D. Vaughan, «Theorizing Disaster: Analogy, Historical Ethnography, (1826)
and the Challenger Accident,» Ethnography, vol. 5 (2004), accessed on
5/5/2004, at: https://goo.gl/AgStKJ

.Columbia Accident Investigation Board, Report, p. 191 (1827)

T. R. LaPorte and P. M. Consolini, «Working in Practice but not in (1828)
Theory,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 1
.(1991), pp. 19-47

(1829) .Orlando Sentinel, 28/8/2003

(1830) G. R. Salancik and J. Pfeffer, «A Social Information Processing Approach to Job Attitude and Task Design,» Administrative Science Quarterly, vol. 23 (1978), pp. 224-253.

(1831) Strong and Dingwall, «The Interactional Study of Organizations».

(1832) K. E. Weick and K. M. Sutcliffe, «Hospitals as Cultures of Entrapment: A Re-Analysis of the Bristol Royal Infirmary,» California Management Review, vol. 45 (2003), p. 79.

(1833) Ibid., p. 81.

(1834) P. J. DiMaggio, «Culture and Cognition,» Annual Review of Sociology, vol. 23 (1997), pp. 263-287.

(1835) E. Hutchins, «The Technology of Team Navigation,» in: J. Galegher, R. Kraut and C. Egido (eds.), Intellectual Teamwork: Social and Technological Foundations of Cooperative Work (Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1990), pp. 119-120; E. Hutchins and T. Klausen, «Distributed Cognition in an Airline Cockpit,» in: Y. Engestrom and D. Middleton (eds.), Cognition and Communication at Work (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 15-34.

(1836) C. Goodwin, «Professional Vision,» American Anthropologist, vol. 96 (1994), pp. 606-633.

(1837) R. Dingwall, J. M. Eekelaar and T. Murray, The Protection of Children: State Intervention and Family Life (Oxford: Blackwell, 1983).

(1838) M. Lynch, «Preliminary Notes on Judges' Work: The Judge as a Constituent of Courtroom 'Hearings',» in: M. Travers and J. F. Manzo (eds.), Law in Action: Ethnomethodological and Conversation Analytic Approaches to Law (Aldershot: Ashgate, 1997), pp. 99-132.

(1839) ينظر:

A. Gamble, The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism (Basingstoke: Macmillan, 1988); C. Hay, The Political Economy of New Labour: Labouring under False Pretences? (Manchester: Manchester University Press, 1999); C. Pollitt, Managerialism and the Public Services: Cuts or Culture Change in the 1990s?, 2nd ed. (Oxford: Blackwell, 1993).

(1840) D. Marquand, Decline of the Public: The Hollowing-out of Citizenship (Cambridge: Polity, 2004), p. 2.

(1841) K. Schedler and I. Proeller, «A Perspective from Mainland Europe,» in: K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie (eds.), New Public

Management: Current Trends and Future Prospects (London: Routledge,
.2002), pp. 163-180

P. Parker, For Starters: The Business of Life (London: Pan, 1991), p. (1842)
.304

.Marquand, Decline of the Public, p. 3 (1843)

(1844) مقتبس من:
P. S. Bagwell, The Transport Crisis in Britain (Nottingham: Spokesman,
.1996), p. 139

P. Du Gay, Consumption and Identity at Work (London: Sage, (1845)
1996); P. Du Gay and G. Salaman, «The Cult(ure) of the Customer,»
.Journal of Management Studies, vol. 29 (1992), pp. 616-633

I. Kirkpatrick and M. Martinez Lucio (eds.), The Politics of Quality (1846)
.in the Public Sector (London: Routledge, 1995)

R. Rees, «Economic Aspects of Privatization in Britain,» in: V. (1847)
Wright (ed.), Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and
Paradoxes (London: Pinter, 1994), pp. 44-56; Wright, Privatization in
Western Europe; K. Williams et al., «The Right Argument: Refocusing the
Debate on Privatization and Marketization,» Manchester International
.Centre for Labour Studies Working Paper, no. 11 (1996)

A. Ferner, «Ten Years of Thatcherism: Changing Industrial Relations (1848)
in British Public Enterprises,» Warwick Papers in Industrial Relations, vol.
.27 (1989)

P. Fairbrother, «Workplace Trade Unionism in the State Sector,» in: (1849)
P. Ackers, C. Smith and P. Smith (eds.), The New Workplace and Trade
Unionism: Critical Perspectives on Work and Organization (London:
.Routledge, 1996), pp. 110-148

P. Bate, Strategies for Culture Change (Oxford: Butterworth- (1850)
.Heinemann, 1995), p. 150

.Ferner, «Ten Years of Thatcherism,» p. 4 (1851)

.Rail, 1998, 324: 38 (1852)

J. O'Connell Davidson, Privatization and Employment Relations: (1853)
.The Case of the Water Industry (London: Mansell, 1993)

I. Roberts, Craft, Class and Control: The Sociology of a (1854)
.Shipbuilding Community (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993)

T. R. Gourvish, British Rail 1974-97: From Integration to (1855)
.Privatisation (Oxford: Oxford University Press, 2002)

(1856) T. May, «Transformative Power: A Study in a Human Service Organisation,» Sociological Review, vol. 42 (1994), pp. 618-638.

(1857) The Railway Magazine (August 1997), pp. 49-50.

(1858) T. Strangleman, Work Identity at the End of the Line? Privatisation and Culture Change in the UK Rail Industry (Basingstoke: Palgrave, 2004).

(1859) J. Uff, The Southall Rail Accident Inquiry Report (Norwich: HSE Books, 2000), p. 202.

(1860) Du Gay, Consumption; P. Du Gay, In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics (London: Sage, 2000); Du Gay and Salaman, «The cult(ure)».

(1861) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (New York: Basic Books, 1992), pp. 19-20.

(1862) Du Gay, In Praise, p. 6.

(1863) G. Gurvitch, The Spectrum of Social Time (Dordrecht: D. Reidel, 1964).

(1864) A. L. Stinchcombe, «On the Virtues of the Old Institutionalism,» Annual Review of Sociology, vol. 23 (1997), pp. 1-18.

(1865) ينظر:

J. M. Atkinson, «Understanding Formality,» British Journal of Sociology, vol. 33 (1982), pp. 86-117.

(1866) A. W. Gouldner, «The Problem of Succession in Bureaucracy,» pp. 339-351; M. Weber, «The Routinization of Charisma,» pp. 92-100, in: R. K. Merton et al. (eds.), Reader in Bureaucracy (New York: Free Press, 1952).

(1867) C. Leadbeater, Personalization through Participation: A New Script for Public Services (London: Demos, 2004).

(1868) G. Brennan and J. M. Buchanan, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution (Indianapolis: Liberty Fund, 2000).

(1869) Schedler and Proeller, «A Perspective».

الفصل الحادي والعشرون: إدارة الأداء ...... كولين تالبوت

أولًا: مقدمة

إن فكرة مناقشة أداء الحكومات موجودة منذ أن وجدت الحكومات. وما زال الحكام - حتى الاستبداديون منهم - يسعون إلى تبرير حكمهم بإظهار مدى فائدته للمحكومين. وتطورت هذه الممارسة في الديمقراطيات الحديثة إلى مسرح سياسي حيث تتنافس الأحزاب في وعودها للناخبين بأن سياساتها ستحقق السعادة للمواطنين [(1870)]. وتسعى الحملات الانتخابية إلى التركيز على وعودها المستقبلية التي ستحسن الأداء السابق للحكومات.

يَعد السياسيون بتحقيق مجموعة من المصالح المرغوب فيها: رعاية صحية أفضل وشوارع أكثر أمانًا وضمان اجتماعي وازدهار اقتصادي وخفض للضرائب، ويطالب هؤلاء السياسيون بتقويم أدائهم وفقًا لما يحققوه من هذه الوعود. لكن المشكلة الدائمة تكمن في عدم الدقة في قياس مدى تحقق هذه الوعود، وتحديد سبب النجاح أو الإخفاق في تحقيقها. فإذا ازدهر الاقتصاد، مثلًا، فهل يعزى ذلك إلى سياسات الحكام أم إلى ازدياد طلب المستهلكين عليه في الخارج؟

في ضوء الارتباط الأساسي بين السياسات (الوعود) وما ينفذ منها فعلًا، لا غرابة أن نرى محاولات متكررة لتأسيس نظام لقياس وتقويم الأنظمة العامة ورقابتها وإدارتها. بعد ظهور دولة الرفاه في الدول المتطورة [(1871)]، لم يكن من الغريب أن نسمع السؤال المتداول: ما الذي نحصل عليه مقابل هذه الأموال؟

ما زال الخطاب السياسي يميل إلى التركيز على «التحصيل والإنفاق» - الضرائب والميزانيات [(1872)]- بدلًا من التركيز على «الإنجاز» الذي عاد إلى الظهور مرة أخرى بوصفه موضوعًا ثانويًا. ففي الولايات المتحدة، على وجه الخصوص، أصبحت هناك أشكال مقبولة جدًا لقياس الأداء بصفتها تقنية لا تثير جدلًا. وبعد الحرب العالمية الثانية مباشرة، كان هناك حوارات ساخنة في شأن من أفضل من حقق نتائج في عملية إعادة البناء. وفي الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، ظهرت مناقشات تكنوقراطية في شأن أفضل طرائق تخطيط وبرمجة النشاط والموارد العامة من منظور سياسي (للاطلاع على جهد الولايات المتحدة في هذا المجال [(1873)]، ومنذ أوائل السبعينيات من القرن العشرين، قام معهد «Urban Institute» في واشنطن بدور قيادي) [(1874)]. وفي الثمانينيات من القرن نفسه، ظهرت موجة جديدة من المناقشات في شأن أفضل طريقة لإدارة أداء المؤسسات العامة التي ركزت على قضايا الكفاءة

وتقديم الخدمات (النتائج). وفي عهد الرئيس كلينتون في عام 1993، أقر الكونغرس قانون مراجعة أداء الحكومة الذي تطلب إدخال متطلبات عديدة لتقويم الأداء في الوكالات الاتحادية والدوائر الرسمية [(1875)]. وفي أواخر التسعينيات من القرن العشرين، ظهر الحوار في شأن «الحكومة التي ترتكز على النتائج والميزانيات» بشكل واضح. وفي ظل إدارة الرئيس بوش، أطلقت «أجندة إدارية» جديدة في عام 2002 تضمنت تركيزًا على التكامل بين الميزانية والأداء [(1876)] حيث طلب من المؤسسات والدوائر التركيز على معايير النتائج العالية الجودة. وكانت هذه المبادلات الأربع في أجندة الإدارة خاضعةً لنظام بسيط لإحصاء النتائج في ظل دائرة أو مؤسسة اتحادية [(1877)].

لعل «موجات الإصلاح» هذه التي ركزت على جوانب مختلفة من الأداء تلاشت بتلاشي إصلاحات القطاع العام [(1878)]، ولكن الأداء بشكل ما ظل سمة دائمة. ولم يكن ذلك مجرد اتجاه في الولايات المتحدة فحسب، بل ظهرت موجات تغيير كثيرة في أقطار أخرى عدة إنما تفاصيل التوقيت والأهداف كانت تختلف من بلد إلى آخر.

كان لكل موجة إصلاح أهداف محددة ارتبطت بأدوات معينة وأساليب محددة؛ مثل الإدارة بالأهداف، الجودة، بطاقات سجل النتائج، وغيرها. وهذه الأدوات والأساليب كلها انتشرت انتشارًا واسعًا ولكن تأثيراتها اختلفت من نوع إلى آخر. ازدهر كل واحد فيها ووصل إلى أوجه، ولكنه تراجع وأخفق، مخلفًا آثارًا متفرقة لأنظمة وسياسات وإجراءات. وارتكزت كلها على حوارات مستمرة في شأن قضايا دائمة في الحكومات الديمقراطية مثل السياسة مقابل الإدارة، واتخاذ القرارات العقلانية مقابل القرارات العشوائية، والقيادة الحاسمة مقابل الاستشارة والمشاركة.

على الرغم من انتشار النشاط المتعلق بالأداء في كثير من الدول عبر العقدين السابقين، لم يكن ذلك الانتشار عالميًا أو متكافئًا. لقد ارتبطت موجة الأداء ارتباطًا وثيقًا باتجاهات «الإدارة العامة الجديدة» التي سادت في الجزء الأخير من القرن العشرين. وبشكل عام، فإن الدول التي كانت نشطة في تبني إصلاحات الإدارة العامة الجديدة هي دول شمال أوروبا والدول الأنكلوسكسونية [(1879)]. وقد أشار بوكارت في مقدمة كتاب تضمن مسحًا لعشر دول إلى وجود ارتباط قوي بين مجموعة الدول التي تبنت أنماط الأداء التنازلية، والأنماط الشاملة من جهة (أستراليا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا)، والأنماط التصاعدية والأنماط التدريجية من جهة أخرى (فنلندا والدانمارك) [(1880)]. أما الدولة الناشزة فكانت فرنسا التي تبنت النمط التنازلي مصحوبًا بنمط آخر خاص، وكان ذلك النمط ضعيفًا. حاول بارزلي تفسير التباين في مجال تدقيق الأداء ووجد الأسباب الآتية: تأثير الإدارة العامة الجديدة، والهياكل الحكومية، والتصميم المؤسساتي، وعوامل بيئية [(1881)]. ويشير تحليل آخر

مشابه، إن لم يكن أكثر تطورًا لاتجاهات تبني الإدارة العامة الجديدة [1882]، إلى إمكان تطبيقه على الأداء.

سيبدأ هذا البحث بطرح السؤال: أين يتحقق الأداء - في البرامج أم المؤسسات أم الأشخاص؟ ثم يلخص بعض التبريرات والمبادئ التي طورت لدعم قياس الأداء وتحديد المسؤولية، كما يناقش أيضًا بعض الآراء المعاكسة المتقدمة. وينتقل الكاتب بعد ذلك لمناقشة بعض أنماط الأداء الشائعة وتدقيق الأداء. وأخيرًا، يناقش التحديات الجديدة التي تلوح في الأفق.

ليست هذه الدراسة مسحًا تجريبيًا لممارسات قياس الأداء، إنما هي تحليل للمفاهيم. لقد أجريت دراسات مسحية عملية في التسعينيات من القرن العشرين [1883] وعلى الرغم من جوانب ضعفها فقد وفرت - مادة أولية في الأقل. ولسوء الحظ، لم يتم استعادة تلك الدراسات [1884] وتضمنت معظم الدراسات الأكاديمية دراسات حالة مقارنة بدلًا من كونها دراسات مسحية كاملة [1885]. ومن اللافت أنه كانت هناك محاولات قليلة لتطوير تصنيفات لأنماط الأداء المتنوعة، باستثناء ما ذكر بوكارت [1886] ودي بروجن في تحليله المعياري [1887].

هناك بالتأكيد اتجاهات مستقلة في «الأداء». فقد اعتمدت بعض الدول مثل أستراليا ونيوزيلندا والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية النمط التنازلي، بينما اعتمدت دول أخرى مثل الدانمارك النمط التصاعدي، وأما كندا وفنلندا وفرنسا وهولندا فقد اعتمدت نمطًا أكثر توازنًا [1888]. وفي بعض الحالات، ركزت بعض الدول مثل نيوزيلندا والمملكة المتحدة في البداية على قضايا النتائج وتقديم الخدمات، بينما ركزت دول أخرى مثل أستراليا على النتائج والتقويم [1889]. وهناك اختلافات كثيرة بين هذه الدول في مدى تطبيقها لأفكار الأداء، فقد قبلت بعض الدول هذه الأفكار بتردد، إلا أن دولًا أخرى كانت متحمسة لها أكثر [1890]. وينبغي جمع المزيد من الأدلة وإجراء المزيد من التحليل في هذا الميدان ولا سيما أنه لم تجر أي دراسة منذ التسعينيات من القرن العشرين.

ثانيًا: نقطة التركيز: أداء ماذا؟

ينبغي أن نبدأ بالتساؤل عما نعنيه عندما نتحدث عن الأداء في الحكومة. هناك ثلاثة أنواع رئيسة من الأداء متداولة في النظرية الحديثة والممارسات العملية، وهي: أداء المؤسسات، وأداء البرامج والسياسات (التي تتجاوز حدود المؤسسة وحدود أي مستوى من المستويات الحكومية)، وأداء الموظفين المدنيين. وغالبًا لا يميز أحد بين هذه الأنواع في المناقشات في شأن الأداء؛ مثلًا، تستخدم عبارة «إدارة الأداء» في دراسات مختلفة لتعني أداء المؤسسة أو أداء الفرد.

1- أداء المؤسسة

تركز الدراسات في موضوع الأداء في القطاعين العام والخاص على أداء المؤسسات. وهذا أمر مهم في القطاع العام لأن معظم أنظمة التمويل والمساءلة ترتكز على الهياكل المؤسساتية بدلًا من ارتكازها على (أو أحيانًا على) البرامج أو السياسات.

كثيرًا ما تكون الوحدات الإدارية في القطاع العام مسؤولة عن سياسات وبرامج متعددة يكون بعضها مشتركًا مع المؤسسات العامة إما أفقيًا (مؤسسات الشراكة) وإما رأسيًا (على مستويات حكومية مختلفة) وإما أفقيًا ورأسيًا معًا. وهناك نفقات عامة لا ترتبط مباشرة بسياسة معينة أو برنامج أو نشاط معين.

يتمتع تركيز أنظمة الأداء في مؤسسات القطاع العام بعدد من الفوائد: يسمح بربط الأداء بأنظمة المساءلة والموارد، كما يسمح بتطبيق نماذج الأداء وأساليبه من القطاع الخاص (حيث يكون التركيز على المؤسسات بشكل رئيس). لذلك فالأداء أداة قوية لضبط المؤسسات.

من جهة أخرى، فإن عدم وجود علاقة مباشرة مع السياسات والبرامج والنشاط يعني عدم قدرة قياس الأداء في المؤسسات على التعامل مع هذه القضايا ما لم يتوافر نوع من تحليل أو تفكيك النشاط في المؤسسة (مثل: الموازنة التي تعتمد على النشاط ومقاييس النشاط). إن عملية توزيع النفقات العامة الشائكة على برامج محددة تجعل تحليل النشاط الفردي صعبًا جدًا. وهذا يجعل الأداء الذي يركز على المؤسسات أداة ضعيفة لضبط البرامج والسياسات والنشاط المحدد، ولكنه يبقى قويًا في التعامل مع المساءلة الإدارية.

2- النشاط والبرنامج وأداء السياسة

إن البديل لأداء المؤسسات هو التركيز على النشاط أو البرنامج أو السياسة، وهذا هو الميدان التقليدي لدراسات التقويم المتطورة والعريقة [(1891)] ذات الوسائل والأساليب المتعددة مثل تحليل «الجدوى الاقتصادية» الذي كان وثيق الصلة بأفكار التخطيط العقلاني في السياسة العامة والذي كان معروفًا في أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات من القرن العشرين.

إن الفائدة من الأداء الذي يركز على السياسة واضحة تمامًا: فمعظم المبادرات السياسية لا تقتصر على مؤسسات منفردة أو على مستويات حكومية معينة. وقد يمتد نطاقها أيضًا خارج حدود القطر الواحد، وبخاصة في السياسات البيئية والاقتصادية.

أما عيوبها فهي معاكسة للتركيز على المؤسسات: حيث تكون المساءلة موزعة ويصعب تحديدها، وتكون المحاسبة بمعناها المالي صعبة لأن روافد تمويل السياسات الفردية تسير في مسارات متعددة وكثيرًا ما تكون متداخلة، كما تكون مشكلات تحديد عوامل النجاح أو الإخفاق معقدة لوجود عوامل عدة يمكن أن يعزى إليها النجاح أو الإخفاق.

لقد بقيت ممارسة التقويم في السياسة العامة والاجتماعية منفصلة عن ميدان الإدارة والسياسة العامة [(1892)] ولها مجالاتها وارتباطاتها وتقاليدها الخاصة (إضافة إلى النزعات المبدئية الداخلية الشديدة [(1893)]، ما يؤدي إلى وجود مشكلات لأن إحدى خصائص التركيز الحالي على النتائج في الأداء تتمثل في الحاجة المتزايدة إلى التكامل بين الأداء والتقويم [(1894)].

من فوائد التركيز على «أداء السياسة» أنه يركز على أهداف السياسة (في تحسين الصحة والتعليم) لكن المساءلة فيه موزعة.

3- أداء الفرد

يتعلق المعنى الثالث للأداء بأداء الأفراد الذي يشكل جزءًا من الدراسات في إدارة الموارد البشرية. ويقع هذا المعنى في إطار ما يمكن أن يساهم فيه أداء الفرد (أو الفريق) في أداء المؤسسة والاستراتيجيات وكيفية هذه المساهمة، إلا أن التركيز يقع على الفرد/الفريق فحسب.

لن نناقش هذا التركيز هنا بالتفصيل لأنه يشكل ميدانًا بحثيًا مستقلًا ذا علاقة طفيفة بالدراسات عن أداء المؤسسات [(1895)]. وهذا لا يعني أننا نفضل مثل هذه الحالة. فمن الممكن أن نبيّن أن الفصل بين سياسات وتحليلات وممارسات الأداء على المستوى الفردي والمؤسساتي من الناحيتين المعيارية والعملية غير موفق وغير مرغوب. فقد أظهرت إحدى دراسات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) للأجور التي تعتمد على الأداء في القطاع العام، مثلًا، أن ذلك موجود في بضع حالات فحسب، حيث كانت المعايير الفردية «للأداء الجيد» مرتبطة بشكل ملحوظ بالمعايير المؤسساتية للأداء الجيد [(1896)].

ثالثًا: ظهور أدلة تدعم «الأداء»

لقد ظهرت محاور عدة في المناقشات الدولية في شأن الأداء في العشرين سنة الماضية وشكلت تلك المحاور مجموعة من القضايا الإدارية الجديدة. وتتكون تلك القضايا من مبادئ للإدارة العامة - أو شعارات عن الشخصيات والكيفيات والحيثيات الإدارية - مدعومة بمبررات [(1897)]. ويلاحظ في تحليل هود وجاكسون للقضايا الإدارية الحالية أن الأداء غير موجود باستثناء كونه وسيلة للمراقبة من المدخلات والعمليات والمخرجات أو المنتجات [(1898)].

إن القضايا المقدمة هنا ليست شاملة ولا ندعي أنها ظهرت في كل مكان في الوقت نفسه وبالقوة نفسها، بل كانت تظهر بين الفينة والأخرى وبدرجات

متفاوتة، ولم تكن عالمية أيضًا حيث اعتمدتها بعض الدول إلا أن دولًا أخرى لم تعتمدها قط.

1- الأداء بوصفه مساءلة

تتمثل القضية الأولى في اعتبار الأداء مساءلة وشفافية. وتعني هذه القضية أن من الضروري للأنظمة الديمقراطية حتى تكون فاعلة أن تقدم للمواطنين معلومات ليس عن النفقات على النشاط العام فحسب، بل عن النتائج التي تحقق أيضًا. يوجد في الدول الديمقراطية سياسيات مختلفة في شأن حجم النفقات على المعلومات، وما هي تفاصيلها، ولكن معظم الدول تنشر سنويًا معلومات عن الميزانية السنوية. ومن جهة أخرى، لا تنشر إلا بعض الدول أو المؤسسات العامة معلومات منتظمة عن إنجازاتها.

هذا الأمر يعمق القضايا التي كانت سائدة منذ زمن في شأن المساءلة العامة للحكومة [(1899)] من طريق آليات كالتدقيق [(1900)]، والتفتيش [(1901)]، وظهور ما كان يسمى «مجتمع التدقيق» [(1902)]. ولم يكن هذا الاتجاه أيضًا مقصورًا على القطاع العام فحسب، حيث ظهرت حوارات عن المساءلة (والحوكمة) في القطاع الخاص [(1903)].

لقد نادت دول كثيرة بنشر مفهوم «الأداء» والمعلومات المتعلقة به مثل أميركا الشمالية، وغيرها من الدول الأنكلوسكسونية، وأجزاء كثيرة من أوروبا، وهذا أمر بدهي: إن نشر معلومات عن الأداء أمر جيد في ذاته ولذاته، حيث ينظر إليه بعضهم بأنه حق ديمقراطي.

من الأمثلة على ذلك ما حدث في المملكة المتحدة من نشر لنتائج الزيارات التفتيشية على المدارس. وفي حديث مع كبير المفتشين السابق في المدارس عن فاعلية عمليات التفتيش هذه قال: «على الرغم من الرسالة التي طلبها مني السياسيون، كنت دائمًا أعتقد أن التفتيش يهدف إلى إيصال معلومات لأولياء الأمور، ولذلك فهو عملية تتميز بالشفافية والمساءلة» [(1904)].

2- الأداء بوصفه خيار المستفيد

ما يدعم التوجه إلى نشر معلومات الأداء هو أن هذه المعلومات تؤدي هدفًا معينًا. ويقودنا المثال السابق إلى الاعتقاد بأن الأداء هو «خيار المستفيد». ويمكن القول بأن هناك حاجة إلى نشر معلومات الأداء المقارنة حيثما لا تكون هناك دولة احتكارية منفردة، وحيث يكون المواطنون والمستفيدون قادرون على اختيار المؤسسة العامة التي يستفيدون منها. وما يبرر ذلك هو حاجة المواطنين إلى معلومات كافية عن الأداء النسبي للمؤسسات العامة من أجل الاختيار [(1905)].

في إطار هذا المبدأ تعامل المعلومات موازيةً للثمن والنوعية التي قدمتها المعلومات في القطاع الخاص والتي تسمح باختيار «المستهلك» [(1906)].

لقد ارتبطت سياسة خيار المستفيد في أرقى أشكالها بتوزيع الموارد. لذلك، فإن الموارد في الجامعات البريطانية تتبع، إلى حد ما، الطلبة؛ فكلما زاد عدد الطلبة تزداد الموارد. وهناك محاولات متعددة لتطوير أنظمة القسائم أو الإيصالات التي يحملها المستهلك ليستعملها بديلًا من المال في أي مؤسسة عامة يختارها [(1907)].

علاوة على ذلك، وحتى عندما تكون المؤسسات العامة هي المحتكرة للخدمات في المناطق الموجودة فيها، وإذا ما نشرت قوائم الأداء، يصبح حينئذ بوسع المستفيدين في حالات الأداء المتدني استخدام الضغط لتحسين الخدمات. إن المساءلة العامة وخيار المستفيد تخدمان أغراض المستهلك، ولكن الأولى، أي المساءلة العامة ترتكز على قرارات جماعية بينما ترتكز الثانية أي خيار المستفيد على قرارات فردية. وبينما تُشكل الثانية خيارًا أكثر نقاء، فإن هذه الأنظمة، كما يبدو، أكثر فائدة للطبقات الوسطى الثرية، ولذلك فقد تصطدم بفكرة المساءلة.

3- الأداء بوصفه خدمة العملاء

من الأفكار الأخرى التي تدعم الخدمات العامة المحتكرة فكرة الأداء بوصفه خدمة العملاء. وظهرت هذه الفكرة من حركة «الجودة» العامة [(1908)] ومن فرعها في القطاع العام [(1909)].

تقول هذه الفكرة أنه ينبغي للمؤسسات العامة أن تصدر بيانات واضحة عن مستويات الخدمة التي تنوي تقديمها من حيث الاستمرارية ودقة التوقيت وإمكان توافرها وجودتها، ثم تقوِّم مدى نجاحها وفقًا لهذه الأهداف [(1910)].

هناك مبررات كثيرة لهذا المذهب. أولًا، من المقترح أن يكون للمستفيدين من هذه الخدمات حق في معرفة مستوى الخدمة التي سيحصلون عليها ويطالبون بها حيث ليس لديهم خيار آخر. وهذا تبرير يرتكز على الحقوق.

ثانيًا، يفترض أن يكون المستهلكون أكثر تشديدًا على الجودة والمرونة في تقديم الخدمة نتيجة تحسن المعايير في القطاع الخاص. وهذا تبرير يرتكز على الانسجام والملاءمة، فإذا لم تلتزم الخدمات العامة بمعايير المرونة والجودة التي يتمتع بها القطاع الخاص، فإنها ستفقد الثقة فيها والدعم لها.

ثالثًا، كلما ازدادت مجتمعاتنا تعقيدًا وتنوعًا عرقيًا، وكلما أصبحت أفضل في تحديد أشكال التمييز، وأصبحت أنماط العمل أكثر مرونة، يصبح من الضروري للخدمات العامة أن تستجيب لهذه التغيرات. فلم يعد أسلوب إرضاء الجميع بطريقة واحدة هو الأسلوب الأمثل في تقديم الخدمات.

من الإصلاحات التي طرأت على الأداء الذي يركز على العميل فكرة تقديم الخدمات المتميزة للجميع [(1911)]. وترتبط هذه الفكرة بموضوع تقديم خدمات أفضل للعملاء بالتغلب على التجارب السيئة للمستفيدين من الخدمات العامة

المجزأة؛ مثل العدد الكبير للمؤسسات التي تضطر الشركات الصغيرة للتعامل معها في الحكومة. وأدى هذا الأمر إلى محاولات إنشاء مؤسسات تقدم أنواع الخدمات كلها للمستهلك، الأمر الذي يخفض عدد المعاملات المالية بين المواطن والحكومة في تحقيق أي هدف معين.

يكون تركيز هذا المذهب إما على «التميز» وإما على الحد الأدنى من المعايير وإما كليهما معًا. ولذلك شملت مبادرة لائحة حقوق المواطنين في المملكة المتحدة عنصرين. يتعلق الأول بالمعايير: الطلب من كل وحدة حكومية لتقديم الخدمات إنتاج «ميثاق» يحدد الحد الأدنى من المعايير المطلوبة لتقديم الخدمات. وكان على كل مؤسسة أن تعد آليات لتقويم الأداء وفقًا لهذه المعايير، وأن توفر آليات لتقديم الشكاوى، وفي بعض الأحيان تقدم تعويضات للأفراد إذا لم تلتزم المؤسسة المعايير.

أما العنصر الثاني فهو الاعتراف بـ «التميز» في معايير تقديم الخدمات من خلال «ميثاق الاعتماد» الذي كان أصلًا مسابقة يفوز فيها عدد محدود من المتقدمين.

في النهاية تمّ دمج هذين العنصرين في نظام الاعتماد للمؤسسات لضمان التميز في تقديم الخدمات، وذلك عندما أصبح النظام يرتكز على المعايير وليس على المنافسة، حيث كانت المؤسسات تفوز بجوائز لقاء تحقيق الحد الأدنى من معايير الأداء. ويمكن أن تخسر مؤسسة ما الحصول على الاعتماد كما حدث في مؤسسة الجوازات البريطانية بعد حدوث أزمة معينة.

4- الأداء بوصفه فاعلية

لعل أطول دعم لإنتاج معلومات الأداء (وليس نشرها بالضرورة) كان إداريًا [(1912)]. لما لم يكن للمؤسسات العامة خط يحدد نجاحها أو إخفاقها، كان لا بد من إيجاد بديل لها. وفي الواقع، فإن هذه الوسائل الإدارية تُستخدم أيضًا في القطاع الخاص حيث لا تستطيع الأسواق أن تعمل بفاعلية. ويقترب هذا الوضع من آلية الضبط الإداري التي تحدث عنها هود وجاكسون [(1913)]. وتهدف تلك الوسائل إلى تحسين فاعلية المؤسسات العامة وزيادة كفاءتها لأنها كانت تخلو من الحوافز.

الفاعلية في هذا السياق هي الفاعلية الداخلية التي تحول المدخلات إلى مخرجات. أما كفاءة توزيع الموارد فسنتناولها في المبحث الخاص عن الأداء بصفته توزيعًا للموارد.

يتمثل الشكل المحدد الذي اتخذته هذه الحجة مؤخرًا وتحت تأثير النظريات القائمة على العلاقات الرأسية بين شركة كبرى وأخرى أصغر منها في ضرورة صوغ عقود الأداء بحيث تحدد الموارد التي يجب أن توفر، والمخرجات والخدمات التي ينبغي أن تقدم، وآليات الرقابة التي ستستخدم، وأخيرًا آليات

المكافأة والعقوبة [1914]. وفي هذه الحالة يمكن أن يكون «المديرون» من السياسيين (كما هو الحال في القانون الحكومي الأميركي الذي ينص على مراقبة أداء الحكومة ومساءلتها عن مدى فاعليتها في استخدم مواردها في تحقيق أهدافها، والإصلاحات في نيوزيلندا والترتيبات البريطانية بين الوزير والمؤسسة)، أو أي هيئات إدارية عامة أو مسؤولين آخرين (كما هو الحال في السويد أو وزارة المالية البريطانية وعلاقاتها مع الدوائر الأخرى في ضوء اتفاقات الخدمة العامة).

يجدر بنا أن نركز هنا على أن الأداء يتعلق بالمخرجات. وكانت أهداف الأداء في المملكة المتحدة ونيوزيلندا مقتصرة على المخرجات والخدمات والتسهيلات وليس على التغييرات والفوائد والتأثيرات الناجمة عن الأداء.

لقد اعتمدت مبادرات سابقة كثيرة في شأن الأداء، مثل التخطيط والبرنامج وأنظمة الموازنة وتحليل السياسات ومراجعتها والإدارة بالأهداف، على هذا المبدأ والتبرير [1915].

5- الأداء بوصفه نتائج وفاعلية و«ما يصلح»

تشير هذه الحجة إلى أن المؤسسات الحكومية أصبحت تركز كثيرًا على المدخلات وعمليات تنفيذ السياسات العامة وفقدت الاهتمام بالمخرجات التي تسعى لتحقيقها. فعلى سبيل المثال، يصبح تركيز مؤسسة خدمية على مهمة تقديم عائدات الضمان الاجتماعي بكفاءة ومساواة بدلًا من اعتبار هذا النشاط وسيلة تساهم في خفض معدل الفقر وبدلًا من النظر إلى كيفية انسجام العائدات والفوائد مع السياسات الأكبر وكيفية تقديمها بشكل أفضل لتحقيق المخرجات المتوقعة.

لقد ظهرت هذه الحجة بطريقتين مختلفتين؛ ركزت الأولى على النظام الكامل للحكومة والمؤسسات، بينما ركزت الثانية على البرامج والسياسات.

لقد وقع التركيز الأول على ما يسمى «الحوكمة التي ترتكز على المخرجات» أو «الميزانية التي ترتكز على المخرجات» [1916]. وكان هذا الاتجاه إلى حد ما ردة فعل لفكرة الأداء بوصفه فاعلية التي قد تؤدي إلى زيادة الفاعلية وتقديم أفضل لخدمات معينة ولكن على حساب عدم الاهتمام بالأهداف العامة للسياسة؛ المخرجات أو النتائج التي ينبغي تحقيقها. وقد يؤدي ذلك إلى تنسيق ضعيف بين المؤسسات الحكومية التي تركز على تحقيق أكبر قدر الإمكان من الفاعلية والمخرجات وليس على الأهداف الأشمل. وفي أسوأ الأحوال، قد تؤدي إلى مخرجات غير مرغوب فيها حيث تعمل إجراءات زيادة الكفاءة إلى إضعاف عمل مؤسسة أخرى أو عمل النظام كله.

أما التركيز الثاني فهو على ما يسمى «ما يصلح». ويبدو أن التركيز الأول ظهر في ميدان العدالة الجنائية وبخاصة في الولايات المتحدة وبريطانيا في شأن

فكرة «ما يصلح» في خفض نسبة الجريمة والميل إلى ارتكاب الجريمة [1917].
وقد أصبحت هذه الفكرة ميدان بحث واسع و«يفترض» أن تكون قد أصبحت سياسة وممارسة تعتمد على الأدلة [1918].

6- الأداء بوصفه توزيعًا للموارد

ما يتعلق بفكرة «ما يصلح» هو أن معلومات الأداء ضرورية لاتخاذ القرار بشأن توزيع الموارد. وهذا جزء من الجدل المستمر في التخطيط المعقول لتوزيع الموارد [1919]. يدعي بعضهم أن المعلومات عن الأداء وبخاصة عن الفاعلية والمخرجات ضرورية لفهم جدوى الموارد المخصصة لأي جانب من جوانب السياسة.
لقد تطور ذلك في أنظمة مثل اتفاق الخدمة العامة الجديدة في المملكة المتحدة [1920]، وقانون النتائج والأداء الحكومي في الولايات المتحدة الأميركية [1921]، والإصلاحات في نيوزيلندا [1922].

7- الأداء بوصفه أداةً لإيجاد قيمة عامة

لقد كانت الفكرة النهائية والأخيرة لقياس الأداء والإدارة والمساءلة تدور حول «إيجاد قيمة عامة» [1923]. ويدعي أصحاب هذه الفكرة أن الخدمات العامة ليست مجرد معالجة «لإخفاق السوق»، بل تقوم بدور أكثر إيجابيةً في خلق قيمة لا يمكن أن توجد في القطاع الخاص. لذلك، فإن الخدمات العامة ليست مجرد «منتجات»، ومن منظور مالي أو اقتصادي، فإنها تضيف قيمة من خلال قضايا مثل المساواة والعدل والنزاهة وبناء رأس المال الاجتماعي؛ الأمر الذي لا يفعله القطاع الخاص ولا يستطيع أن يفعله أيضًا.
إن هذا التوجه الإيجابي نحو الخدمات العامة ومنجزاتها موجود في بريطانيا منذ عهد بعيد، وقد نشأ في بداية الثمانينيات من القرن العشرين وكان يسمى آنذاك «التوجه نحو الخدمات العامة» [1924]. وفي الآونة الأخيرة، أعاد مكتب رئاسة الوزراء في بريطانيا النظر في أفكار الباحث في هارفرد مارك مور وأعاد تحديثها [1925].

رابعًا: الأدلة المضادة

إن الأدلة المتوافرة ليست شاملة ولا تمثل المذاهب الفكرية أو التبريرات التي قدمت لتطوير أشكال مختلفة من قياس الأداء في الآونة الأخيرة.
تجدر الملاحظة أن هذه المذاهب والتبريرات تتداخل بعضها مع بعض من حيث نوعية الأداء الذي تركز عليه - على سبيل المثال - العمليات، أو الفاعلية أو المخرجات أو التأثيرات، ومن حيث نوع الجمهور المستهدف كالمواطنين والسياسيين والمديرين.

كما هو الحال في الحجج الإدارية كلها لكل مذهب أو تبرير، هناك أدلة معاكسة لا بد لنا من ذكرها. ومن الغريب، أن الدراسات الناقدة لحركة «الأداء» قد تم تجاهلها نسبيًا. فقد أجريت دراسات تقويمية أو نقدية ولكنها كانت عرضية للحجج الأخرى مثل المعارضة العامة لحركة «الإدارياتية» [(1926)]، أو الدفاع عن «الفضاء العام» [(1927)]. وكانت هناك أيضًا دراسات نقدية أجراها الممارسون [(1928)]، ولكن هذه الدراسات كانت تدور بشكل رئيس حول كيفية استخدام قياس الأداء (وفي الحالة البريطانية كانت حول تحديد الأهداف) بأسلوب تخطيط شبه سوفياتي. وقد ظهرت بعض الدراسات الناقدة في وسائل الإعلام من المشرعين والممارسين وجماعات الاهتمام وبعض الأكاديميين، ولكنها كانت جزئية وغير متكاملة. ومع ذلك، فإننا سنلخص الأدلة الأكثر انتشارًا.

يبدو أن أساليب الأداء كانت غير مثيرة للجدل على طرفي النقيض، حيث كانت مقبولة بشكل واسع في الولايات المتحدة الأميركية وكانت تعد أساليب تكنولوجية محددة، أما في دول جنوب أوروبا وغيرها فقد تم تجاهلها بشكل كبير [(1929)]. إلا أن الجدل في هذه الأساليب ظهر في دول الكومنولث مثل بريطانيا وكندا وأستراليا وجامايكا وتنزانيا، وفي الدول الأوروبية الحديثة مثل هولندا وبلجيكا وألمانيا والسويد وفنلندا حيث كانت استخدامات تلك الأساليب أكثر إثارة للجدل [(1930)].

في ضوء انتشار هذه الانتقادات، لم أقدم مراجع محددة لهذه الأدلة التي كانت تنتقد فكرة الأداء بشكل منتظم وبعض الجوانب المحددة فيها. وتضمنت تلك الانتقادات ما يأتي:

1- عدم الاكتمال

يمكننا القول إن معلومات الأداء لا توفر لنا إلا صورة غير مكتملة عن النشاط العام المتنوع والمعقد. لذلك هناك درجة في التشويش والإقصاء والجوانب التي لا يتم قياسها مهمة لأصحاب المصالح وغيرهم. وعليه، فإن قياس الأداء قد يضلل بالقدر الذي يكون فيه واضحًا.

هناك شكل آخر لهذه الحجة يتمثل في جعل معلومات الأداء بسيطة لأغراض التواصل. إن المعلومات التي توفرها قائمة تصنيف الشركات أولية وغير واضحة وقد تكون مثبطة للمؤسسات التي صنفت بأنها ذات أداء ضعيف.

2- التعقيد الزائد

نتج من الفكرة السابقة ظهور نزعة نحو المزيد من التعقيد في أنظمة قياس الأداء بحثًا عن الكمال بوصفه هدفًا يصعب تحقيقه. ويؤدي ذلك في النهاية إلى تضخم المعلومات التي تجعل النظام غير قابل للتنفيذ وتكاليفه غير ملائمة.

3- تكاليف العمليات

قد تكون تكلفة إنتاج معلومات الأداء، وبخاصة في الجوانب المعقدة، باهظة جدًا. وتشتمل هذه التكاليف على تكلفة الوقت اللازم للحصول على معلومات دقيقة وتكاليف معالجة المعلومات وتكلفة الوقت اللازم لإدارة هذه العملية وتقويمها. وقد تكون تكاليف التفتيش وأنظمة التدقيق الخارجي لتقويم الأداء عالية جدًا [(1931)]. وإذا ما أضيفت تكاليف تحليل الجودة إلى تكاليف أنظمة الأداء نفسها، فإن الخدمات العامة ستكون خاسرة بدلًا من أن تضيف قيمة للأداء. وعلاوة على ذلك، فإن حركة الأداء منافقة بمعنى أنها لا تطبق هذه المعايير على نفسها.

4- الإسناد

تُناقش مشكلات الإسناد [العلاقة بين السبب والنتيجة] عادة في الحديث عن المخرجات. هل أدت الخدمات العامة إلى المخرجات المرجوة منها؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل يمكن إسناد هذه المخرجات للخدمات المقدمة؟

ينبغي أن نلاحظ أيضًا أن مشكلات الإسناد يمكن أن تنطبق على عملية الإنتاج. فعلى سبيل المثال، هل تعزى الزيادة في الكفاءة والفاعلية إلى الإجراءات الإدارية أو إلى ارتفاع عام في معنويات الموظفين بسبب فوز بلدهم في مباريات كأس العالم في كرة القدم؟ أو بالعكس، هل يعزى الانخفاض في الكفاءة والفاعلية إلى أن الموظفين تركوا العمل في إجازات غير قانونية لمشاهدة مباريات كأس العالم؟ إن مقاييس الأداء العامة للفاعلية والمخرجات وتأثيراتها لا توفر لنا إلا القليل من المعلومات عن الأسباب الحقيقية للتغير الذي حدث. فالارتباط لا يعني السببية. وفي المقابل، فإنه من الصعب أن نعرف ماذا كان يمكن أن يحدث من دون خدمات عامة كثيرة.

5- الكمية مقابل النوعية

إن قياس الأداء، في النهاية، محاولة لتحديد قيم كمية لكثير من جوانب الخدمات العامة التي يصعب تقديرها كميًا. وكثيرًا ما يضرب المثل في خصائص المعلم الإبداعية. وغالبًا ما يعبر عن ذلك بحكمة من مثل «إننا نجعل ما يمكن قياسه مهمًا لأننا لا نستطيع قياس ما هو مهم». ولكن هذا الشعار يثبط الخدمات الإنسانية ويفسرها حيث يصعب قياس كثير من جوانبها.

6- الخداع والتلاعب

يدعي بعضهم أنه حيثما تفرض مقاييس الأداء وحيثما تؤدي إلى مكافأة أو عقوبة فإنها تؤدي في النهاية إلى التلاعب بالنتائج لإظهار أفضل صورة ممكنة. وهناك حالات تلاعب وخداع محددة تؤيد هذا الادعاء. وعلاوة على حالة الشك في الأداء التي تنتج من مثل هذه العمليات، فإنها تشجع على إنشاء ثقافة من التشاؤم والسلوك غير الخلقي الذي قد يدمر خلقيات الخدمات العامة بشدة.

7- السلوكات المنحرفة والنتائج غير المقصودة

قد تؤدي المكافآت والعقوبات التي ترافق مشكلات قياس الجوانب المعقدة في الممارسات المهنية إلى تغيرات في السلوك الذي لا يركز على الأداء. ومن الأمثلة على ذلك، إعطاء أولوية لإجراء عمليات جزئية غير عاجلة لتجنب الانتظار على حساب عمليات أخرى أكثر إلحاحًا وضرورة. وهذا التحيز في القرار الطبي أمر غير مرغوب فيه.

على الرغم من الدقة في معلومات الأداء وقياسه ومن محاولة المؤسسات تحسين أدائها، فإن تعقيد الخدمات العامة الحديثة والمجتمعات التي تُقدم لها قد يؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها. إن هذه الجوانب قد تؤدي إلى التركيز على مخرجات ضيقة لمؤسسة واحدة، الأمر الذي يعوّق أهداف برنامج أو سياسة أكبر، كما قد يؤدي ذلك إلى مخرجات وتأثيرات غير مرغوب فيها أو إلى جهد متناقض من مؤسسات مختلفة.

8- تناقض دوري

لكي يكون قياس الأداء فعالًا، لا بد من أن يكون ثابتًا ومستدامًا لفترة طويلة، وقد يكون ذلك عبر عقود من الزمن. ويمكن القول إن العمليات السياسية لمعظم الديمقراطيات لا تسمح بتحقيق الثبات والاستدامة. إن تقلبات الدورات السياسية القصيرة المدى وتصميم السياسيين على تحقيق فوائد سياسية قصيرة المدى سيقوض دائمًا هذه الآمال والطموحات.

9- تراجع القياس

ظهرت مؤخرًا فكرة عن أهداف الأداء تشير إلى أن هناك أدلة تجريبية لدعم فكرة تراجع فاعلية قياس الأداء عبر الزمن، وهذا ما يضعف الثبات في قياس الأداء لمدة طويلة والذي هو مهم للمساءلة العامة ولأسباب تحليلية. تشير هذه النتيجة المشكلة والتي تسمى «مفارقة الأداء» إلى حدوث مشكلات يصعب التغلب عليها في القياس الدائم للأداء.

10- السياسة مقابل العقلانية

إن الحجة الأخيرة المعارضة لقياس الأداء حجة أكبر وأشمل في مواجهة المحاولات كلها للتخطيط العقلاني والتحليل والتقويم في الخدمات العامة. وأول من نادى بهذه الفكرة هو تشارلز لندبلوم (Charles Lindblom)، الذي قال إن السياسة تسيطر على الأنظمة العامة، ما يؤدي إلى عدم استقرار وتدرج وإرباك وتسويات مضطربة وأحكام قيمية تقوض كل محاولة عقلانية لصنع

القرار. وفي حالة الأداء، فإن هذا يتمثل في تفسير المحازبين للشخصيات وتشويه من الأحزاب الحاكمة ومعارضيها، وعدم استقرار في أنظمة القياس وأولويات تحديد الأهداف، وزيادة في تكاليف التفتيش والتدقيق والإثبات.

خامسًا: نماذج وأساليب وأدوات

بعد أن استعرضنا الأدلة المؤيدة والمعارضة لقياس الأداء ورفع التقارير والإدارة حان الوقت لنستعرض النماذج والأساليب والأدوات المستخدمة. يتطور هذا الميدان بسرعة ويتأثر باستمرار بالتطورات في مجال قياس الأداء (من القطاع الخاص بشكل رئيس)، ولذلك فإن ما سنعرضه هنا مجرد ملخص قصير وتعليق ناقد على آخر التطورات الرئيسة.

لقد كان التوجه العام في الدراسات والبحوث السابقة في موضوع الأداء نحو تطوير نماذج متعددة أو أطر أو «بطاقات نتائج التقويم المتوازنة» للأداء. وكانت مصادر هذه التطورات متعددة.

تمثلت الدوافع السلبية لتطوير طرائق أشمل لتحليل الأداء المؤسساتي في القطاع الخاص في حالة من الاستياء العام من معايير التقارير في الشركات والتركيز المحض على الإجراءات المالية. لاحظ كثيرون من المحللين قبل فضيحة إنرون (Enron scandal) بفترة طويلة أن التقارير المالية للشركات نادرًا ما كانت تقدم صورة كافية للموقف التنافسي الحقيقي للشركة. فقد كانت التقارير السنوية توفر تقارير غير كافية وتظهر سجلًا زاخرًا بالإنجازات، وكان من الصعب على المحللين الخبراء تقدير الاتجاه الحقيقي لأداء الشركة [(1932)]. وفي الحالات النادرة كانت الشركات التي تبدو ناجحة تنهار فجأة مسببة قلقًا للمستثمرين.

تمثلت بعض الحوافز الإيجابية لإجراء تحليل شامل في سلسلة من مبادرات التحسين المؤسساتية مثل التركيز على العميل، ومبادرات الجودة، وإعادة تنظيم العملية التجارية، والإنتاج في الوقت الملائم، وإدارة الموارد البشرية، ووضع أسس للمقارنة. وكان من المعروف جيدًا أن معظم هذه المبادرات تعاملت مع جوانب محددة من أداء الشركات، ولكن المطلوب كان تبني نظرة شمولية.

1- نماذج الأداء: الأنموذج العام

لقد ظهرت محاولات عدة لتطبيق أنموذج شامل نتيجة لهذه العوامل الإيجابية والسلبية.

وكانت جوائز بالدريج [(1933)] (Baldrige Awards) أول محاولة في هذا المجال.وترجع أصولها إلى حركة «الجودة» ولكنها استخدمت في ما بعد لتقويم المؤسسة كاملة بدلًا من تقويم نظام أو نظامين منها. كما أن محاولة بالدريج تأثرت بقوة بحركة التصنيف والمقارنة وطورت أنموذجًا سمح لكل مؤسسة بقياس

نشاطها في ضوء مجموعة من المعايير التي يمكن إجراء المقارنة من خلالها. وكما يشير اسم هذه الطريقة، فإن هذا الأنموذج تضمن عملية لمنح جوائز تنافسية سنوية. وأدت هذه الجوائز إلى ظهور العديد من النماذج المشابهة في بلدان أخرى: فظهر في كندا وأوروبا جوائز «المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة»، وكذلك في عدد آخر من الدول الأوروبية، وأنتجت هذه المؤسسة أنموذجًا يرتكز على طريقة مشابهة لأنموذج بالدريج. وعُرف هذا الأنموذج باسم أنموذج التميز في الأعمال ومن ثم أصبح يسمى «أنموذج التميز المؤسساتي».

يتكون أنموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة من تسع مجموعات عالية المستوى من الأداء مثل: القيادة والناس والنتائج، يدعمها مئة معيار محدد. كما أن هذا الأنموذج ينقسم إلى فئتين من مستوى أعلى: مجموعات تفعّل الأداء (تنبأ به وتتطلع إلى المستقبل)، ومجموعات نتائج الأداء (تتطلع إلى الوراء وتقيّمه). إن أنموذج بالدريج وأنموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة برامج سنوية لتقويم الأداء بالاعتماد على تقارير مقيمين خارجيين أو من طريق التقويم الذاتي للمؤسسة نفسها.

يهدف هذان الأنموذجان إلى تكوين أساس ترتكز عليه برامج التطوير اللاحقة. ومن الفروق بين الأنموذجين أن أنموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة يشتمل على معايير لمسؤولية الشركات الاجتماعية من حيث تأثيرها في المجتمع. قد يعزى ذلك إلى الفرق بين التقاليد الأميركية الديمقراطية الليبرالية التي تعتمد على السوق الحرة والتقاليد الأوروبية الأكثر ديمقراطية اجتماعية.

هناك أنموذج آخر مختلف تم تطويره باسم «بطاقة تقويم الأداء المتوازنة» [(1934)]. ويعد هذا الأنموذج أبسط من الأنموذجين السابقين حيث يشتمل على أربعة مستويات عالية فحسب (مالية، عميل، ابتكار، وعملية داخلية). ويختلف هذا الأنموذج من حيث إن، وعلى الرغم من أن هذه المستويات عامة، ما يتم تطويره هو تحت أي مستوى خاص بكل مؤسسة على انفراد، ولذلك ليست هناك معايير عامة أو معاير للمقارنة والتصنيف أو منح الجوائز. ولا يعد أنموذج بطاقة تقويم الأداء أداة لتقويم الأداء فحسب، بل يسعى ليكون أساسًا للتخطيط الاستراتيجي والتجاري، حيث تأخذ الخطط شكل «خرائط استراتيجية» توضح كيفية تطوير كل أولوية استراتيجية للمؤسسة وقياسها في كل مستوى من المستويات الأربعة.

لقد كان لهذه النماذج الثلاثة أثرها في القطاع العام، فكثير من المؤسسات شاركت في المسابقات السنوية أو استعملت أطر التقويم الذاتي كما حدث في أميركا (التي طبق فيها أنموذج بالدريج) وفي المملكة المتحدة والدانمارك (حيث طبق أنموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة) وكندا (التي استخدمت

نظامها الخاص بها للجوائز) [1935]. لقد تم تعديل نماذج بطاقة تقويم الأداء لتلبية حاجات بعض المؤسسات في القطاع العام. وأحيانًا لم تكن هذه النماذج تسمى بطاقات النتائج المتوازنة، بل «أطر الأداء» أو ما شابه ذلك على الرغم من أنها متشابهة في أساسها.

2- نماذج الأداء: القطاع العام

استُخدم في العشرين سنة الماضية أنموذج بسيط لأداء القطاع العام يمكن تسميته «أنموذج الإنتاج». يتضمن الأنموذج أربعة عناصر: «المدخلات - العملية» و«المخرجات - النتائج». وقد استخدم هذا الأنموذج المتفق عليه بشكل عام في المملكة المتحدة في خمس مؤسسات رئيسة لتوضيح التعريفات [1936].

يمكن استخدام هذا الأنموذج «بطاقةً متوازنةً لتقويم الأداء». ويدعي بعضهم أن الإدارة العامة ركزت على جانب واحد من هذا الأنموذج الخطي: المدخلات (الميزانيات) والعمليات (القواعد) واستثناء المخرجات وتأثيراتها. أما التركيز الأخير على «الحوكمة التي ترتكز على المخرجات» فقد اهتم بالجانب الآخر من عملية الإنتاج مع استثناء المدخلات والعمليات. بين هذين الطرفين ظهرت مبادرات تهدف إلى «خدمة العميل» وتتعامل مع العمليات والمخرجات، ولكنها تقلل من أهمية المدخلات [1937].

لقد ظهرت جوانب ضعف كثيرة في أنموذج المدخلات والمخرجات، وتأثرت أساليب القطاع العام بتطورات أخرى، ولذلك ظهرت نماذج أخرى أكثر تفصيلًا وشمولية، تشبه هذه النماذج في معظمها أنموذج بالدريج وأنموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة، ولكن أنموذج جوائز سباير للإدارة العامة (Speyer Institute Awards for Public Administration) سبق الأنموذج الأوروبي، حيث إنه ما زال يستخدم في الدول الناطقة بالألمانية منذ عشرين عامًا بوصفه برنامجًا يمنح الجائزة مرتين سنويًا. كانت هناك محاولة أخرى أكثر تحديدًا لإيجاد أنموذج خاص من أنموذج سباير للقطاع العام، وعرف هذا الأنموذج الخاص باسم أنموذج التميز للخدمة العامة [1938]. هناك أنموذج أكثر تعقيدًا من أنموذج عملية المدخلات والمخرجات تم إنتاجه في الولايات المتحدة وأصبح يسمى الأنموذج الشامل لتحسين الإنتاجية في القطاع العام [1939]. أما في كندا فقد طور مجلس وزارة المالية إطارًا جديدًا لتقويم الإدارة. ويكمن الضعف في هذه النماذج في أنها استنباطية افتراضية ولا تدعمها أدلة عملية.

3- تدقيق الأداء

ظهرت تطورات عدة إلى جانب نماذج أو أطر تقويم الأداء، ومن أبرز تلك التطورات ما عرف بتدقيق الأداء بوصفه أداةً تستخدمها الحكومة، و/أو المشرعون لتقويم الأداء [1940].

سادسًا: النظرية

يلاحظ أن كثيرًا من الآراء التي طرحناها في المباحث السابقة من هذا البحث سواء أكانت مؤيدة أم معارضة لإدارة الأداء وتقويمه هي نظريات «عملية» أو «تتعلق بالممارسة والاستخدام» [(1941)]. ومن الغريب في هذه النماذج التي تركز على الممارسة والناحية التطبيقية أنها لا ترتكز على أطر نظرية محددة، فمعظم تلك النماذج متقدمة بأشكال بدهية ومبدئية تبدو بأنها تبرر وجودها. ترتبط النظرية بالأداء بطريقتين: نظريات الأداء التي تعتمدها معظم نماذج الأداء، والنظريات والأداء؛ أي العلاقات بين قياس الأداء ونظريات الإدارة والمؤسسات العامة.

1- نظريات الأداء

لقد ناقشنا عددًا من نماذج الأداء في الأجزاء السابقة ولكن ليس لأحد منها تفسير نظري أو إثبات عملي. ويقف القطاع العام هنا على النقيض من القطاع الخاص الذي يتميز بوجود دراسات عملية تبرر وجود نماذج الأداء جنبًا إلى جنب مع الدراسات النظرية والعملية [(1942)]. وهناك محاولات لجسر هذه الفجوة ولكن الدراسات ذات العلاقة ما زالت غير متطورة [(1943)]. بذل جهد كبير لبناء نماذج معيارية إلا أن القليل منها فحسب يرتكز على نماذج قابلة للاختبار والتحقق [(1944)]. واستفاد بعض هذه النماذج من الدراسات الناقدة التي أجراها القطاع الخاص، كالتي أجراها غوبتا وماير في شأن «مفارقات الأداء» التي تشير إلى ارتباط ضعيف بين مؤشرات الأداء والأداء نفسه [(1945)]. وقامت تلك النماذج بتطبيق نتائج هذه الدراسات في القطاع العام [(1946)]. ولكي نعرف عن مدى جودة أداء المؤسسات العامة، قدم لنا بوليت (Pollitt) مراجعة موسعة للقضايا والمشكلات ذات العلاقة إلا أنه لم يقدم حلًا واضحًا لها [(1947)].

لقد حاول آخرون، بالاعتماد على أساليب أخرى، اشتقاق نماذج للأداء بطريقة استقرائية من أدلة عملية؛ على سبيل المثال، الدراسة المسحية الكبيرة التي أجرتها مدرسة ماكسويل عن الحكومات المحلية والاتحادية في الولايات المتحدة الأميركية [(1948)] أو الدراسة الدولية المقارنة للمؤسسات العامة [(1949)]. اتخذ آخرون طريقًا معاكسًا في محاولتهم تحديد خصائص المؤسسات التي أخفقت باستمرار [(1950)]، أو أسباب الكوارث في المؤسسات [(1951)]؛ واستعملت المؤسسات العامة كأمثلة توضيحية في كلتا الحالتين.

2- النظريات والأداء

هناك آراء نظرية عدة في شأن إدارة المؤسسات العامة تتعلق بالأداء: الخيار العام والاقتصاد المؤسساتي، والمؤسسة الجديدة، والاقتصاد السياسي،

والبنائية الاجتماعية في ما بعد الحداثة، ونظرية التعقيد. ولسوء الخط، لا توجد بحوث كثيرة في هذه المجالات.

تعد نظريتا الخيار العام والاقتصاد المؤسساتي على الأرجح في منزلة المرشح الأقوى للتعامل مع الأداء. تحدد تحاليل الخيار العام للقطاع العام مشكلات كالاحتكار ونقص الخيار أمام المستفيد وسيطرة المنتِج وتعتبرها قضايا رئيسة. ومن الحلول المقترحة كسر الاحتكار وزيادة استعمال العقود، والمزيد من المنافسة، والمزيد من الخيار للمستفيد، وكلها يتطلب معلومات عن أداء الوحدات المؤسساتية [(1952)]. في إحدى الدراسات القليلة التي حاولت الربط بين تحاليل أنظمة الأداء ونظرية الخيار العام، قدم بوين ورفاقه جدولًا معياريًا يوضح معنى القياس الجيد للأداء في ظل نظرية الخيار العام ووجود معلومات عملية عن أنظمة قياس الأداء. وعلى الرغم من أن تحليل بوين ورفاقه مفيدًا، كان عليهم أن يقرروا ما إذا كانت السياسات المتعلقة بالخيار العام فعالة أم لا من حيث زيادة الأداء لأسباب فنية ونظرية [(1953)].

لعل نظرية «المؤسساتية الجديدة» [(1954)] تستطيع أن تضيف شيئًا عن الأداء. ويبدو أن فكرة البيئة والتاريخ المؤسساتي التي تؤثر في تشكل سياسات قياسات الأداء تبدو معقولة، إلا أنه لم يوجد أي تحليل يعتمد على هذا المنظور في ما يتعلق بالأداء بالتحديد (مقابل إصلاحات كبيرة في القطاع العام). ويستطيع المرء أن يتوقع - على سبيل المثال - أن الدول التي تتمتع بتقاليد الأغلبية الإدارية قد تعتمد أنظمة أداء تختلف عما هي عليه في الدول ذات الائتلاف الحزبي القوي [(1955)]. أما من المنظور المؤسساتي الثقافي، فإن الدول التي تمثل درجات مختلفة من الأبعاد الثقافية وفقًا لدراسة هوفستيد [(1956)] ستعتمد أو تعدل الأداء بطرائق مختلفة. وباستثناء بولي وتالبوت وآخرين الذين يستخدمون مقدمة هوفستيد وبارزلي لدراسة تدقيق الأداء [(1957)] كانت هناك محاولات قليلة لربط المؤسساتية والأداء.

لقد أجريت دراسات ناقدة للإدارياتية في القطاع العام ترتكز على الاقتصاد السياسي، وينظر إلى الأداء فيها بوصفه جزءًا من الإدارة [(1958)]. وفي هذا المنظور، فإن التغيرات في إدارة القطاع العام تعكس تغيرات أكبر في الإدارة والتنظيم تعتمد على تغيير معايير الإنتاج. ولسوء الحظ فإن هذه الحجة غير مقنعة لأنه، وكما قال بوليت [(1959)]، إن قياس الأداء يتبع التقليدين «الفوردي» و«التايلوري» (Fordist and Taylorist Tradition) في الإدارة أكثر من كونه يتبع الإدارة «الثقافية» لمنحى التميز [(1960)] التي ترفض «الإدارة بالأرقام».

إن الذين ينظرون إلى الإدارة العامة من منظور ما بعد الحداثة أو من منظور البنائية الاجتماعية سيعتبرون قياس الأداء غير موضعي ويرتكز على البنائية الاجتماعية. وقد يؤدي هذا إلى رفض هذه الآراء، أو إلى طريقة ترتكز على الحوار في قياس الأداء. وسيكون ذلك حينئذ مشابهًا للطرائق التي ترتكز على

الحوار في السياسة العامة، والتي ظهرت في السنوات الأخيرة [1961]. وينبغي أن يطبق هنا التحليل على تطورات الأداء.

أخيرًا سنتحدث عن نظرية التعقيد، التي يمكن أن تطبق في مجالات السياسة العامة كما هو الحال الآن [1962]، ولهذه النظرية تطبيقات ممكنة ومهمة في قياس الأداء [1963].

إذا كان باستطاعة الأنظمة الاجتماعية، أن تتحسن، كما تشير نظرية التعقيد، مثلما هو الحال في الأنظمة غير الخطية، فإن جزءًا كبيرًا من التفكير في عملية الإنتاج الخطي التي ترتكز عليها نماذج الأداء التي ذكرناها سابقًا سيكون خطأً. وبعبارة أبسط، فإن ما يدعى «تأثير الفراشة» قد يعني أن مدخلات قليلة قد تؤدي إلى مخرجات هائلة والعكس قد يكون صحيحًا أيضًا (فتأثير الفراشة يعمل بالاتجاهين) (ويعني تأثير الفراشة أن إحداث أي فرق ضئيل في حالة نظام مادي يؤدي إلى اختلاف كبير في حالة ذلك النظام). ولكن في كلتا الحالتين، فإن الاختلافات الصغيرة في السياق والأوضاع الأولية قد تعني أن حدثًا واحدًا من الأداء يؤدي إلى نتائج مختلفة تمامًا عن شيء مشابه له. يدّعي أكسلرود وكوهين، على سبيل المثال، أن من السهل في مثل هذه الأحوال أن ننسب النجاح (أو الإخفاق) إلى جزء معين عندما يكون النظام كاملًا هو السبب، أو إلى نظام واحد عندما يكون نظام آخر هو السبب، أو إلى استراتيجية ما عندما تكون الأحوال هي السبب الذي أدى إلى النتيجة [1964].

وكانت نتائج دراستهما على النحو الآتي: (أ) ينبغي أن يتم تشكيل مقاييس الأداء في إطار النظام؛ (ب) ويعني النجاح، بشكل متناقض، أن استعمال مقاييس لا تتضمن النجاح النهائي [1965] قد يشكل تحديًا ملموسًا للخدمات العامة. وفي البداية قد يعني تعريف الأداء «في إطار النظام» سيطرة المنتج أو المهني ونقصًا في المساءلة الديمقراطية. وثانيًا، يبدو أن نتائج دراستهما تقوض الأداء الذي يرتكز على المخرجات، وهذا يعني أن تحقيق المخرجات المنشودة لا يتحقق إلا من خلال التجريب والقياس الجزئي القصير المدى.

سابعًا: خلاصة وتحديات مستقبلية

كما ذكرنا سابقًا، خضعت الخدمات العامة لدرجات مختلفة من الإصلاح [1966]، ولم يكن قياس الأداء استثناء. ولكن هناك شيء يختلف نوعيًا في شأن موجة إصلاحات الأداء. لقد أصبح قياس الأداء متجذرًا في كثير من الدول (وبخاصة في الدول الأنكلوسكسونية وغيرها أيضًا) إلى الحد الذي يصعب فيه تراجع هذا التوجه. إن الشكل الذي ستتخذه سياسة الأداء سيتغير بالتأكيد، وكما هو الحال، في التوجه نحو تدقيق الشؤون المالية في الحكومة ونحو التفتيش والشكاوى التي تأكدت استمراريتها، فإن الأداء سيكون كذلك أيضًا.

والقضية الحقيقية هنا ليست ما إذا كان الأداء سيستمر في البقاء بوصفه توجهَ سياسةٍ، بل كيف سيستمر؟ وسنختم الفصل بمناقشة موجزة لبعض التحديات

والتغيرات التي قد نواجهها في السنوات القليلة المقبلة.

1- الأداء والوظيفة

كان معظم الحديث عن الأداء عامًا، وهي تحليلات تفترض أن النماذج والأساليب والطرائق المتبعة في قياس الأداء والإدارة تنطبق على الخدمات العامة كلها.

كانت الحجة القوية التي قدمت، على العكس من ذلك، إن وجود طريقة جديدة للأداء ضرورية وفقًا لنوع الوظيفة العامة التي نريد تقويمها [(1967)]. وعلى الرغم من وجود دراسات قليلة في هذا الميدان (للخدمات الإنسانية [(1968)]، فإنها غير قوية ولا تستند إلى أسس عملية في تحديد بدائل أساليب قياس الأداء في خدمات عامة مختلفة.

2- أداء الشراكات والشبكات

لقد أصبح من المؤكد أن هناك زيادة في الشراكات والشبكات في الخدمات العامة، الأمر الذي يسبب مشكلات محددة في الأداء، وبخاصة في ما يتعلق بعمليات الإنتاج الخطية في مؤسسات محددة. ففي أنظمة الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، على سبيل المثال، اتُّخذت إجراءات محددة لفهم الأداء بشكل أفضل في المؤسسات [(1969)]. لا يوجد حتى الآن دراسات وبحوث كافية عن كيفية معالجة مثل هذه المشكلات. ولكن إذا كانت الدراسات في شأن زيادة أشكال الشبكات في الحوكمة صحيحة، فإن ذلك يشكل تحديًا أساسيًا لكثير من أساليب قياس الأداء.

3- الأداء والخطاب الديمقراطي

يكمن التحدي الأخير في تحديد كيفية دمج الأداء في العمليات الديمقراطية. لقد ذكر أحد تقارير البرلمان البريطاني أن هذا التحدي يشكل مشكلة حقيقية، وبخاصة مع إخفاق الحكومة والسلطة التشريعية في تقدير معلومات الأداء بالشكل الملائم في الحوارات حول السياسة [(1970)]، وظهرت انتقادات مماثلة في شأن تقرير معلومات الأداء في الولايات المتحدة وفقًا لقانون الأداء والنتائج الحكومي حيث كانت تستخدم سلاحًا سياسيًا - فعلى سبيل المثال، نشرت قيادة الحزب الجمهوري في الكونغرس تقريرًا عن بطاقة تقويم الأداء وفقًا لقانون الأداء الحكومي لتتخذه هجومًا على الرئاسة [(1971)]. وفي مجال تحليل السياسات، كان هناك حوار مشابه يجري منذ سنين [(1972)].

ويعد هذا هو التحدي الأكبر لحركة الأداء. ويرتكز عدد كبير من الحجج المؤيدة للأداء على الافتراض بأنها ستكون جيدة لأسباب إدارية فقط، وكذلك لأسباب

ديمقراطية وسياسية أيضًا، إلا أن الأمر لم يحسم.

المراجع

Abramson, M. and J. Kamensky (eds.). *Managing for Results 2002*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002.

Aguayo, R. *Dr Deming: The American Who Taught the Japanese About Quality*. New York: Fireside, Simon & Schuster, 1991.

Argyris, C. and D. Schon. *Organisational Learning*. Reading, MA: Addison Wesley, 1978.

Armey, D. et al. *Results Act: It Matters Now - an Interim Report*. Washington, DC: Republican Leadership in the House and Senate, 1997.

Axelrod, R. and M. D. Cohen. *Harnessing Complexity-Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: The Free Press, 1999.

Ayeni, V. *Empowering the Customer*. London: Commonwealth Secretariat, 2001.

Barzelay, M. «Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions,» in: OECD-PUMA, *Performance Auditing and the Modernisation of Government* (Paris: OECD, 1996).

Behn, R. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution, 2001.

Blalock, A. B. «Evaluation Research and the Performance Management Movement: From Estrangement to Useful Integration.» *Evaluation*. vol. 5, no. 2 (1999), pp. 117-149.

Boston, J. et al. *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press, 1996.

Bovens, M. *The Quest for Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Boyne, G. A. et al. *Evaluating Public Management Reforms*. Milton Keynes: Open University Press, 2003.

Byrne, D. *Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction*. London and New York: Routledge, 1998.

Carley, M. *Rational Techniques in Policy Analysis*. London: Heinemann/PSI, 1980.

Caro, F. G. (ed.). *Readings in Evaluation Research*. New York: Russell Sage Foundation, 1977.

Carter, N. et al. *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge, 1992.

Case, J. *Open-Book Management*. New York: HarperCollins, 1995.

Cave, M. et al. (eds.). *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*. London: Jessica Kingsley, 1990.

Chancellor of the Exchequer. *Modern Public Services for Britain: Modernisation, Reform, Accountability: Public Service Agreements 1999-2002*. London: The Stationery Office, 1998.

Clarke, M. S. *The Public Service Orientation: Some Key Ideas and Issues*. Inlogov/LGTB, 1987.

Comptroller and Auditor General. *Measuring the Performance of Government Departments*. London: National Audit Office, 2001.

Cutler, T. and B. Waine. *Managing the Welfare State*. Oxford: Berg, 1997.

Davies, H., S. Nutley and P. Smith (eds.). *What Works—Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press, 2000.

Day, P. and R. Klein. *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock, 1987.

De Bruijn, H. *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge, 2001.

Dickens, P. *Quality and Excellence in Human Services*. London: Wiley, 1994.

Downs, G. and P. Larkey. *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. New York: Random House, 1986.

Elliot, A. L. and R. J. Schroth. *How Companies Lie*. London: Nicholas Brealey, 2002.

Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Fischer, R. and J. Forester (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press, 1993.

Flinders, M. *The Politics of Accountability in the Modern State*. Aldershot: Ashgate, 2001.

Flynn, N. *Public Sector Management (4/e)*. London: Financial Times; Prentice Hall, 2002.

Forsythe, D. *Performance Management Comes to Washington: A Status Report on the GPRA*. New York: Rockefeller Institute of Government, 2000.

Gaster, L. *Quality in Public Services*. Milton Keynes: Open University Press, 1995.

General Accounting Office (USA). *Agencies' Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review*. Washington, DC: GAO, 1997.

________. *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. Washington, DC: GAO, 1997.

.George, S. *The Baldrige Quality System*. New York: Wiley, 1992

.and A. Weimerskirch. *Total Quality Management*. New York: Wiley, 1998 ________

Government Performance Project. *Paths to Performance in State and Local Government*. Campbell Public Affairs Institute, .The Maxwell School of Syracuse University, 2003

.Guba, E. G. and Y. Lincoln. *Fourth Generation Evaluation*. New York: Sage, 1989

.Hadley, R. and K. Young. *Creating a Responsive Public Service*. London: Harvester-Wheatsheaf, 1991

.Hajer, M. and H. Wagenaar (eds.). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

Halachmi, A. and G. Bouckaert (eds.). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Westport, CT: .Quorum Books, 1996

.Hatry, H. H. *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, DC: The Urban Institute, 1999

Heinrich, C. J. and L. E. Lynn (eds.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, DC: Georgetown .University Press, 2000

.HM Treasury. *Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information*. London: HM Treasury, 2001

Hofstede, G. *Culture's Consequence's: Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organizations Across Nations (2/e)*. .New York: Sage, 2003

.Holzer, M. and K. Callahan. *Government at Work: Best Practices and Model Programmes*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998

.Hood, C. and M. Jackson. *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot, 1991

.et al. *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999 ________

Ingraham, P. W. et al. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: The John Hopkins University Press, .2003

Ingstrup, O. and P. Crookall. *The Three Pillars of Public Management Secrets of Sustained Success*. London: McGill Queen's .University Press, 1998

.Institute of Economic Affairs. *The Taming of Government*. London: IEA, 1979

.Joss, R. K. *Advancing Quality: TQM in the NHS*. Milton Keynes: Open University Press, 1995

Kaplan, R. S. and D. P. Norton. «The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance.» *Harvard Business Review* .(January-February 1992)

.and D. P. Norton. *The Balanced Scorecard*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1996 ________

and D. P. Norton. «Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System.» *Harvard Business* ________

.*Review* (January-February 1996)

Kelly, G. and S. Muers. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2002. at: https://goo.gl/fmdyQR

.Kirkpatrick, I. and M. Martinez Lucio (eds.). *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge, 1995

Light, P. C. *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, DC: Brookings, .1993

.*The Tides of Reform: Making Government Work 1945-1995*. New Haven: Yale University Press, 1997 .________

.Lijphart, A. *Patterns of Democracy*. London: Yale University Press, 1999

Linden, R. *Seamless Government: A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector*. San Fransisco: Jossey Bass, .1994

.Logothetis, N. *Managing for Total Quality*. London: Prentice Hall International, 1992

Long, E. and A. L. Franklin. «The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down .Direction for Bottom-Up Implementation.» *Public Administration Review*. vol. 64, no. 3 (2004), pp. 309-319

.Lyden, R. and E. Miller (eds.). *Planning Programming Budgeting: A Systems Approach*. Chicago: Markham, 1971

March, J. G. and J. P. Olsen. *Rediscovering Institutions and the Organizational Basis of Politics*. Oxford: Maxwell Macmillan .International, 1989

.Marquand, D. *The Decline of the Public*. Cambridge: Polity Press, 2004

.Martin, L. L. and P. M. Kettner. *Measuring the Performance of Human Service Programs*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996

Mayne, J. and E. Zapico-Goni (eds.). *Monitoring Performance in the Public Sector*. New Brunswick: Transaction Publishers, .1997

.McGuire, J. (ed.). *What Works: Reducing Reoffending*. London: Wiley, 1995

.Meyer, M. W. and V. Gupta. «The Performance Paradox.» *Research in Organizational Behaviour*. vol. 16 (1994), pp. 309-369

.Meyer, M. Z. *Permanently Failing Organizations*. London: Sage, 1989

.Mihm, C. «GPRA and the New Dialogue.» *The Public Manager* (Winter-Spring 1995), pp. 15-18

Molen, K. V. D., B. Van Wyk and A. V. Rooyen (eds.). *Outcome-based Governance: Assessing the Results*. Cape Town: .Heinemann, 2001

.Moore, M. *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995

.Morgan, C. and S. Murgatroyd. *Total Quality Management in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press, 1994

.Morley, E. et al. *Comparative Performance Measurement*. Washington, DC: The Urban Institute, 2001

Moss, M. (ed.). *The Measurement of Economic and Social Performance*. New York: National Bureau of Economic Research .and Columbia University Press, 1973

National Audit Office. *What are Taxpayers Getting for Their Money? A Value for Money Guide to Examining Outputs and .Outcomes*. London: NAO, 1999

Neely, A. and D. Waggoner (eds.). *Performance Measurement: Theory and Practice*. 2 vols. Cambridge: Centre for Business .Performance, Judge Institute, Cambridge University, 1998

.Normanton, E. L. *The Accountability and Audit of Governments*. Manchester: Manchester University Press, 1966

.Oakland, J. S. *Total Quality Management*. London: DTI, 1991

.OECD-PUMA. *Private Pay for Public Work: Performance Related Pay for Public Sector Managers*. Paris: OECD, 1993

Performance Management in Government: Performance Measurement and Results Oriented .________________

.*Management*. Paris: OECD, 1994

.*Performance Auditing and the Modernisation of Government*. Paris: OECD, 1996 ._________

.*In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD, 1997 .________________

Office of Management and Budget. *The President's Management Agenda (Fiscal Year 2002)*. Washington, DC: Executive of .the President, Office of Management and Budget, 2002

O'Toole, L. Jr. and K. J. Meier. «Networks, Hierarchies, and Public Management: Modeling the Nonlinearities,» in: C. J. Heinrich and L. E. Lynn (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives* (Washington, DC, Georgetown University .Press, 2000)

.Pawson, R. and N. Tilley. *Realistic Evaluation*. London: Sage, 1997

.Peters, G. B. *Institutional Theory in Political Science*. London and New York: Pinter, 1999

Peters, T. and R. Waterman. *In Search of Excellence: Lessons from Americas Best Run Companies*. New York: Harper and .Row, 1982

.Pirie, M. *The Citizens' Charter*. London: Adam Smith Institute, 1991

.Pliatzky, L. *Getting and Spending*. London: Blackwell, 1982

.Pollitt, C. *Managerialism and the Public Services (l/e)*. Oxford: Blackwell, 1990

How Do We Know How Good Public Services Are?,» in: D. J. Savoie (ed.), *Governance in the* 21^{st}» .________________

.*Century* (Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000)

.and G. Bouckaert (eds.). *Quality Improvement in European Public Services*. London: Sage, 1995 ________________

and ________________. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford ________________

.University Press, 2000

and ________________. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2^{nd} ed. Oxford: Oxford ________________

.University Press, 2004

.et al. *Performance or Conformance*. Oxford: Oxford University Press, 1999 _________

et al. *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organisations*. Basingstoke: Palgrave, _________ .2005

.Popovich, M. G. (ed.). *Creating High Performance Government Organizations*. San Francisco: Jossey Bass, 1998

.Power, M. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997

.Prime Minister and Chancellor of the Duchy of Lancaster. *The Citizen's Charter*. Cmd 1599. London: HMSO, 1991

.Public Administration Select Committee. *On Target? Government by Measurement*. London: House of Commons, 2003

Radin, B. «The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?.» .*Public Administration Review*. vol. 58, no. 4 (1998), pp. 307-316

.Rihani, S. *Complex Systems Theory and Development Practice-Understanding Non-Linear Realities*. London: Zed, 2002

.Rosen, E. *Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice*. Newbury Park, CA: Sage, 1993

.Rossi, P., H. Freeman et al. *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th ed. London: Sage, 2004

Samuels, M. *Benchmarking «Next Steps» Executive Agencies-An Evaluation of the Agency Benchmarking Pilot Exercise*. .London: Cabinet Office (OPS) Next Steps Team, 1997

Towards Best Practice—An Evaluation of the First Two Years of the Public Sector Benchmarking Project .______

.1996-98. London: Cabinet Office (OPS) Next Steps Team, 1998

.Schultze, C. L. *The Politics and Economics of Public Spending*. Washington, DC: Brookings, 1968

.Self, P. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Basingstoke: Macmillan, 1993

.Stewart, J. R. *Management in the Public Domain*. Place: Publisher, 1988

Swedish National Audit Office (RRV). *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*. 2nd ed. Stockholm: .Riksrevisionsverket (RRV), 1999

.Talbot, C. *Public Performance-Towards a Public Service Excellence Model*. Llantilio Crossenny: Public Futures, 1998

Public Performance: Towards a New Model?.» *Public Policy and Administration*. vol. 14, no. 3 (1999),» .______

.pp. 15-34

.Realizing Probation Service Objectives: A Workbook. London: Home Office, 1999 .______

Performing 'Performance'-A Comedy in Three Acts.» *Public Money & Management*. vol. 20, no. 4 (2000), pp.» .______ .63-68

et al. *Measuring Performance of Government Departments- International Developments*. Llantilio ______

.Crossenny: Public Futures (for the National Audit Office), 2001

Tanzi, V. and L. Schuknecht. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University .Press, 2000

.Toft, B. and S. Reynolds. *Learning from Disasters*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1994

.Tomkins, C. R. *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. London: Kogan Page, 1987

Van Thiel, S. and F. L. Leeuw. «The Performance Paradox in the Public Sector.» *Public Performance & Management Review*. .vol. 25, no. 3 (2002), pp. 267-281

.Waldegrave, W. *The Reality of Reform and Accountability in Today's Public Service*. BDO Consulting, 1993

.Wilson, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989

.Yates, B. T. *Analyzing Costs, Procedures, Processes, and Outcomes in Human Services*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996

.Zadek, S. et al. (eds.). *Building Corporate Accountability*. London: Earthscan, 1997

(1870) C. Talbot, «Performing ‘Performance’-A Comedy in Three Acts,» Public Money & Management, vol. 20, no. 4 (2000), pp. 63-68.

(1871) V. Tanzi and L. Schuknecht, Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

(1872) L. Pliatzky, Getting and Spending (London: Blackwell, 1982).

(1873) ينظر:

M. Moss (ed.), The Measurement of Economic and Social Performance (New York: National Bureau of Economic Research and Columbia University Press, 1973).

(1874) ينظر:

H. H. Hatry, Performance Measurement: Getting Results (Washington, DC: The Urban Institute, 1999); E. Morley et al., Comparative Performance Measurement (Washington, DC: The Urban Institute, 2001).

(1875) C. Mihm, «GPRA and the New Dialogue,» The Public Manager (Winter-Spring 1995), pp. 15-18; B. Radin, «The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?,» Public Administration Review, vol. 58, no. 4 (1998), pp. 307-316; D. Forsythe, Performance Management Comes to Washington: A Status Report on the GPRA (New York: Rockefeller Institute of Government, 2000); E. Long and A. L. Franklin, «The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation,» Public Administration Review, vol. 64, no. 3 (2004), pp. 309-319.

(1876) Office of Management and Budget, The President’s Management Agenda (Fiscal Year 2002) (Washington, DC: Executive of the President, Office of Management and Budget, 2002).

(1877) https://goo.gl/zCGT9e

(1878) P. C. Light, The Tides of Reform: Making Government Work 1945-1995 (New Haven: Yale University Press, 1997).

(1879) OECD-PUMA, In Search of Results: Performance Management Practices (Paris: OECD, 1997); C. Pollitt, «How Do We Know How Good Public Services Are?,» in: D. J. Savoie (ed.), Governance in the 21st Century (Montreal; Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2000); C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000); C. Talbot et al., Measuring Performance of Government Departments-International

Developments (Llantilio Crossenny: Public Futures (for the National Audit .Office), 2001)

.OECD-PUMA, In Search of Results (1880)

Michael Barzelay, «Performance Auditing and the New Public (1881) Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions,» in: OECD-PUMA, Performance Auditing and the Modernisation of .Government (Paris: OECD, 1996)

(1882) ينظر:

C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative .Analysis, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004)

(1883) ينظر:

OECD-PUMA: Performance Management in Government: Performance Measurement and Results Oriented Management (Paris: OECD, 1994); In .Search of Results

(1884) هناك استثناء بسيط، ينظر:

.Talbot et al., Measuring Performance

(1885) على سبيل المثال:

M. Cave et al. (eds.), Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art (London: Jessica Kingsley, 1990); N. Carter et al., How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government (London: Routledge, 1992); A. Halachmi and G. Bouckaert (eds.), Organizational Performance and Measurement in the Public Sector (Westport, CT: Quorum Books, 1996); J. Mayne and E. Zapico-Goni (eds.), Monitoring Performance in the Public Sector (New Brunswick: Transaction Publishers, 1997); M. Abramson and J. Kamensky (eds.), Managing for Results 2002 (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, .2002)

.OECD-PUMA, In Search of Results (1886)

H. De Bruijn, Managing Performance in the Public Sector (London: (1887) .Routledge, 2001)

(1888) ينظر مقدمة:

.OECD-PUMA, In Search of Results

.Pollitt et al., Measuring Performance (1889)

.Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform (2004) (1890)

F. G. Caro (ed.), Readings in Evaluation Research (New York: (1891) Russell Sage Foundation, 1977); M. Carley, Rational Techniques in Policy

Analysis (London: Heinemann; PSI, 1980); P. Rossi et al., Evaluation: A Systematic Approach, 7th ed. (London: Sage, 2004).

(1892) A. B. Blalock, «Evaluation Research and the Performance Management Movement: From Estrangement to Useful Integration,» Evaluation, vol. 5, no. 2 (1999), pp. 117-149.

(1893) E. G. Guba and Y. Lincoln, Fourth Generation Evaluation (New York: Sage, 1989); R. Pawson and N. Tilley, Realistic Evaluation (London: Sage, 1997).

(1894) Blalock, «Evaluation Research and the Performance Management Movement».

(1895) ينظر الفصل 22 من هذا الكتاب.

(1896) OECD-PUMA, Private Pay for Public Work: Performance Related Pay for Public Sector Managers (Paris: OECD, 1993).

(1897) C. Hood and M. Jackson, Administrative Argument (Dartmouth: Aldershot, 1991).

(1898) Ibid., pp. 90-94.

(1899) P. Day and R. Klein, Accountabilities: Five Public Services (London: Tavistock, 1987); R. Behn, Rethinking Democratic Accountability (Washington, DC: Brookings Institution, 2001); M. Flinders, The Politics of Accountability in the Modern State (Aldershot: Ashgate, 2001).

(1900) E. L. Normanton, The Accountability and Audit of Governments (Manchester: Manchester University Press, 1966).

(1901) P. C. Light, Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability (Washington, DC: Brookings, 1993).

(1902) M. Power, The Audit Society: Rituals of Verification (Oxford: Oxford University Press, 1997).

(1903) J. Case, Open-Book Management (New York: HarperCollins, 1995); S. Zadek et al. (eds.), Building Corporate Accountability (London: Earthscan, 1997); M. Bovens, The Quest for Responsibility (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

(1904) Chris Woodhead, in: The Guardian, 8/7/2003.

(1905) Institute of Economic Affairs, The Taming of Government (London: IEA, 1979); P. Self, Government by the Market? The Politics of Public Choice (Basingstoke: Macmillan, 1993).

(1906) W. Waldegrave, The Reality of Reform and Accountability in Today's Public Service (BDO Consulting, 1993).

(1907) N. Flynn, Public Sector Management (4/e) (London: Financial .Times; Prentice Hall, 2002)

(1908) T. Peters and R. Waterman, In Search of Excellence: Lessons from Americas Best Run Companies (New York: Harper and Row, 1982); R. Aguayo, Dr Deming: The American Who Taught the Japanese About Quality (New York: Fireside (Simon & Schuster, 1991); J. S. Oakland, Total Quality Management (London: DTI, 1991); N. Logothetis, Managing for Total Quality (London: Prentice Hall International, 1992); S. George and A. .Weimerskirch, Total Quality Management (New York: Wiley, 1998)

(1909) P. Dickens, Quality and Excellence in Human Services (London: Wiley, 1994); C. Morgan and S. Murgatroyd, Total Quality Management in the Public Sector (Buckingham: Open University Press, 1994); L. Gaster, Quality in Public Services (Milton Keynes: Open University Press, 1995); R. K. Joss, Advancing Quality: TQM in the NHS (Milton Keynes: Open University Press, 1995); I. Kirkpatrick and M. Martinez Lucio (eds.), The Politics of Quality in the Public Sector (London: Routledge, 1995); C. Pollitt and G. Bouckaert (eds.), Quality Improvement in European Public .Services (London: Sage, 1995)

(1910) R. Hadley and K. Young, Creating A Responsive Public Service (London: Harvester-Wheatsheaf, 1991); M. Pirie, The Citizens' Charter (London: Adam Smith Institute, 1991); Prime Minister and Chancellor of the Duchy of Lancaster, The Citizen's Charter, Cmd 1599 (London: HMSO, 1991); V. Ayeni, Empowering the Customer (London: Commonwealth .Secretariat, 2001)

(1911) R. Linden, Seamless Government: A Practical Guide to Re-.Engineering in the Public Sector (San Fransisco: Jossey Bass, 1994)

(1912) G. Downs and P. Larkey, The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness (New York: Random House, 1986); C. R. Tomkins, Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector (London: Kogan Page, 1987); E. Rosen, Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice (Newbury Park, CA: Sage, 1993); M. G. Popovich (ed.), Creating High Performance Government Organizations .(San Francisco: Jossey Bass, 1998)

(1913) .Hood and Jackson, Administrative

(1914) J. Boston et al., Public Management: The New Zealand Model (Auckland: Oxford University Press, 1996); Chancellor of the Exchequer, Modern Public Services for Britain: Modernisation, Reform,

Accountability: Public Service Agreements 1999-2002 (London: The Stationery Office, 1998).

(1915) C. L. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending (Washington, DC: Brookings, 1968); R. Lyden and E. Miller (eds.), Planning Programming Budgeting: A Systems Approach (Chicago: Markham, 1971).

(1916) K. V. D. Molen, B. Van Wyk and A. V. Rooyen (eds.), Outcome-based Governance: Assessing the Results (Cape Town: Heinemann, 2001).

(1917) J. McGuire (ed.), What Works: Reducing Reoffending (London: Wiley, 1995).

(1918) H. Davies, S. Nutley and P. Smith (eds.), What Works—Evidence-Based Policy and Practice in Public Services (Bristol: The Policy Press, 2000).

(1919) Schultze, The Politics and Economics.

(1920) Chancellor of the Exchequer, Modern Public Services for Britain.

(1921) Mihm, «GPRA»; General Accounting Office (USA), Agencies' Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review (Washington, DC: GAO, 1997); General Accounting Office (USA), Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation (Washington, DC: GAO, 1997); Forsythe, Performance Management Comes to Washington.

(1922) Boston et al., Public Management.

(1923) M. Moore, Creating Public Value (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995).

(1924) M. S. Clarke, The Public Service Orientation: Some Key Ideas and Issues (Inlogov/LGTB, 1987); J. R. Stewart, Management in the Public Domain (Place: Publisher, 1988); E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: Oxford University Press, 1996).

(1925) G. Kelly and S. Muers, Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform (London: Cabinet Office Strategy Unit, 2002), at: https://goo.gl/fmdyQR

(1926) T. Cutler and B. Waine, Managing the Welfare State (Oxford: Berg, 1997).

(1927) D. Marquand, The Decline of the Public (Cambridge: Polity Press, 2004).

(1928) ينظر الأدلة التي قدمت على لجنة الإدارة العامة عام 2003:

Public Administration Select Committee, On Target? Government by .Measurement (London: House of Commons, 2003)

(1929) .Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform (2004)

(1930) لمعرفة المزيد عن فنلندا وهولندا والسويد وبريطانيا، ينظر:

C. Pollitt et al., Agencies: How Governments Do Things Through Semi-.Autonomous Organisations (Basingstoke: Palgrave, 2005)

(1931) C. Hood et al., Regulation Inside Government (Oxford: Oxford .University Press, 1999)

(1932) A. L. Elliot and R. J. Schroth, How Companies Lie (London: .Nicholas Brealey, 2002)

(1933) .S. George, The Baldrige Quality System (New York: Wiley, 1992)

(1934) R. S. Kaplan and D. P. Norton, «The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance,» Harvard Business Review (January-February 1992); R. S. Kaplan and D. P. Norton, The Balanced Scorecard (Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1996); R. S. Kaplan and D. P. Norton, «Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System,» .Harvard Business Review (January-February 1996)

(1935) لمزيد من المعرفة عن التجربة البريطانية، ينظر:

M. Samuels, Benchmarking «Next Steps» Executive Agencies-An Evaluation of the Agency Benchmarking Pilot Exercise (London: Cabinet Office (OPS) Next Steps Team, 1997); M. Samuels, Towards Best Practice —An Evaluation of the First Two Years of the Public Sector Benchmarking .Project 1996-98 (London: Cabinet Office (OPS) Next Steps Team, 1998)

(1936) HM Treasury, Choosing the Right FABRIC: A Framework for .Performance Information (London: HM Treasury, 2001)

(1937) للاطلاع على تطبيق عملي، ينظر:

C. Talbot, «Public Performance: Towards a New Model?,» Public Policy .and Administration, vol. 14, no. 3 (1999), pp. 15-34

(1938) C. Talbot, Public Performance-Towards a Public Service Excellence Model (Llantilio Crossenny: Public Futures, 1998); C. Talbot, «Public .«Performance

(1939) M. Holzer and K. Callahan, Government at Work: Best Practices and .Model Programmes (Thousand Oaks, CA: Sage, 1998)

(1940) OECD-PUMA, Performance Auditing; National Audit Office, What are Taxpayers Getting for Their Money? A Value for Money Guide to Examining Outputs and Outcomes (London: NAO, 1999); C. Pollitt et al., Performance or Conformance (Oxford: Oxford University Press, 1999);

Swedish National Audit Office (RRV), Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice, 2nd ed. (Stockholm: Riksrevisionsverket (RRV), 1999).

(1941) C. Argyris and D. Schon, Organisational Learning (Reading, MA: Addison Wesley, 1978).

(1942) ينظر:

A. Neely and D. Waggoner (eds.), Performance Measurement: Theory and Practice, 2 vols. (Cambridge: Centre for Business Performance, Judge Institute, Cambridge University, 1998).

(1943) لمعرفة الحالات الاستثنائية، ينظر:

C. J. Heinrich and L. E. Lynn (eds.), Governance and Performance: New Perspectives (Washington, DC: Georgetown University Press, 2000); P. W. Ingraham et al., Government Performance: Why Management Matters (Baltimore: The John Hopkins University Press, 2003).

(1944) ينظر:

L. O'Toole Jr. and K. J. Meier, «Networks, Hierarchies, and Public Management: Modeling the Nonlinearities,» in: Heinrich and Lynn (eds.), Governance and Performance.

(1945) M. W. Meyer and V. Gupta, «The Performance Paradox,» Research in Organizational Behaviour, vol. 16 (1994), pp. 309-369.

(1946) S. Van Thiel and F. L. Leeuw, «The Performance Paradox in the Public Sector,» Public Performance & Management Review, vol. 25, no. 3 (2002), pp. 267-281.

(1947) Pollitt, «How Do We Know».»

(1948) Government Performance Project, Paths to Performance in State and Local Government (New York: Campbell Public Affairs Institute, The Maxwell School of Syracuse University, 2003).

(1949) O. Ingstrup and P. Crookall, The Three Pillars of Public Management Secrets of Sustained Success (London: McGill Queen's University Press, 1998).

(1950) M. Z. Meyer, Permanently Failing Organizations (London: Sage, 1989).

(1951) B. Toft and S. Reynolds, Learning from Disasters (Oxford: Butterworth-Heinemann, 1994).

(1952) G. A. Boyne et al., Evaluating Public Management Reforms (Milton Keynes: Open University Press, 2003), pp. 6-11.

(1953) Ibid., p. 156.

(1954) J. G. March and J. P. Olsen, Rediscovering Institutions and the Organizational Basis of Politics (Oxford: Maxwell Macmillan International, 1989); G. B. Peters, Institutional Theory in Political Science (London and .New York: Pinter, 1999)

(1955) A. Lijphart, Patterns of Democracy (London: Yale University Press, .1999)

(1956) G. Hofstede, Culture’s Consequence’s: Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organizations Across Nations (2/e) (New York: .Sage, 2003)

(1957) .OECD-PUMA, Performance Auditing; Pollitt et al., Agencies

(1958) .Cutler and Waine, Managing

(1959) C. Pollitt, Managerialism and the Public Services (l/e) (Oxford: .Blackwell, 1990)

(1960) .Peters and Waterman, In Search of Excellence

(1961) R. Fischer and J. Forester (eds.), The Argumentative Turn in Policy .Analysis and Planning (Durham, NC: Duke University Press, 1993)

(1962) D. Byrne, Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction (London and New York: Routledge, 1998); S. Rihani, Complex Systems Theory and Development Practice-Understanding Non-Linear .Realities (London: Zed, 2002)

(1963) R. Axelrod and M. D. Cohen, Harnessing Complexity-Organizational Implications of a Scientific Frontier (New York: The Free .Press, 1999)

(1964) .Ibid., p. 139

(1965) .Ibid., pp. 121-122

(1966) .Light, The Tides

(1967) J. Q. Wilson, Bureaucracy: What Government Agencies Do and .Why They Do It (New York: Basic Books, 1989)

(1968) ينظر:

L. L. Martin and P. M. Kettner, Measuring the Performance of Human Service Programs (Thousand Oaks, CA: Sage, 1996); B. T. Yates, Analyzing Costs, Procedures, Processes, and Outcomes in Human Services .(Thousand Oaks, CA: Sage, 1996)

(1969) General Accounting Office (USA), Agencies’ Strategic Plans Under GPRA; General Accounting Office (USA), Performance Budgeting; Comptroller and Auditor General, Measuring the Performance of .Government Departments (London: National Audit Office, 2001)

.?Public Administration Select Committee, On Target (1970)

D. Armey et al., Results Act: It Matters Now - an Interim Report (1971)
.(Washington, DC: Republican Leadership in the House and Senate, 1997)

Fischer and Forester (eds.), The Argumentative Turn; M. Hajer and (1972)
H. Wagenaar (eds.), Deliberative Policy Analysis (Cambridge: Cambridge
.University Press, 2003)

القسم الرابع: الميادين الوظيفية

الفصل الثاني والعشرون: السعي لتحقيق التوازن الإصلاحات في إدارة الموارد البشرية ...... باتريشا و. إنغراهام

لقد شكل السعي لإصلاح أنظمة إدارة الموارد البشرية جزءًا مهمًا من التغيير والإصلاح الحكومي الواسع في كثير من الدول عبر العشرين سنة الماضية. ولكن هذا الإصلاح في كثير من الأحيان لم يكن بؤرة التركيز. فقد حظيت عمليات تغيير الميزانيات وخفض عدد الموظفين في المؤسسات واللامركزية والخصخصة بدرجة أكبر من الاهتمام العام. وكان لهذه العمليات كلها تأثير في معيشة موظفي القطاع العام وتعويضاتهم وفي الدافعية والالتزام بالخدمة العامة، وبمعنى آخر كان لها تأثير في إدارة الموارد البشرية. وفي الآونة الأخيرة، أدت حالة الاستياء العام في كثير من الشعوب الغربية بسبب حرب القدرات أو سوء إدارة «رأس المال البشري» إلى زيادة الاهتمام بقضايا إدارة الموارد البشرية [(1973)]. وحتى الولايات المتحدة التي كانت معروفة بالتغيير التدريجي في مجال الخدمة المدنية وإصلاح الموارد البشرية أصبحت تواجه حقيقة التغييرات الكبيرة في طريقة إدارة الناس في أكبر مؤسستين اتحاديتين فيها: وزارة الداخلية ووزارة الدفاع. وقد أشار أحد مهندسي الأنظمة الجديدة إلى التغيرات التي أصبحت حتمية بعد مرور قرن من الزمان عليها في نظام الخدمة المدنية قائلًا «إذا انهار بيت من الكرتون فإنه ينهار بسرعة» [(1974)].
ما هي التغييرات العالمية الشائعة في إدارة الموارد البشرية؟ هل هناك أنماط واضحة وجهد مثمر في تقويمها؟ وهل هناك دروس نتعلمها من العقدين السابقين، أم أن الخدمة العامة وطرائق إدارتها وإصلاحها أمر خاص بكل دولة أو ثقافة [(1975)]؟ بالتأكيد، فإن الانتشار السريع لمفهوم الإدارة العامة الجديدة يدل على أن أحدًا لاحظ بعض الجوانب المشتركة كما لاحظ إمكان انتقال السياسة [(1976)]. ومن أهم الإصلاحات في الموارد البشرية عالميًا المكافأة مقابل الأداء وعدم وجود سجل واضح للنجاح في أي سياق وطني، أو غيره [(1977)]. ويعزى ذلك إلى التوجه الرمزي، فعندما تؤخذ الثقافات القومية والسياسة والناس والوظائف في الاعتبار يصبح من الصعب الحصول على دروس واضحة ونتائج محددة. وهناك محاور عامة عديدة يمكن التحدث عنها في موضوع إصلاحات الموارد البشرية: تاريخها وخبراتها في التنفيذ في

سياقات متنوعة ومفيدة في تقديم دروس في صوغ سياسات إصلاح الموارد البشرية وتنفيذها.

أولًا: إصلاحات إدارة الموارد البشرية: ما هي؟

لقد حدثت إصلاحات أنظمة إدارة الموارد البشرية في سياق تاريخي سياسي يفسر جزءًا كبيرًا من واقع الأنظمة المعاصرة. ففي كثير من الأمم، على سبيل المثال، فإن مجرد ذكر إدارة الموارد البشرية يدفع الفرد إلى التبسم وقول «نعم، إنك تقصد الخدمة المدنية». تشكل الأساليب الكلاسيكية - أو لنقل الفيبرية - في الخدمة المدنية وسياسات إداراتها جزءًا أساسيًا من أنظمة الحكومات في معظم دول العالم بغض النظر عن مستوى التطور الاجتماعي والاقتصادي فيها. لقد كان لتلك الأساليب الإدارية والقيم المحايدة والتركيز على الخبرة الفنية فيها تأثير معياري في طرائق تفكير معظم الحكومات في إدارة موظفيها وتنظيمهم [(1978)]. لقد أسهم نظامان بدرجة كبيرة في إيجاد البنية الهرمية ونمط السلطة منذ أيام الصين القديمة، وهما نظام التصنيف المعيارية ونظام التعويض. لقد سار التحليل الأكاديمي لإدارة الموارد البشرية (وهذه عبارة جديدة الاستخدام نسبيًا، إلا أن عبارة «شؤون الموظفين» أقدم وأكثر شيوعًا) في مراحل واضحة في القرن الماضي. افترضت دراسات كدراسات تحليل إدارة الوقت التي ارتكزت في البداية على أنموذج صناعي أنه يمكن توحيد العمل والجهد الإنساني اللازم لتنفيذ هذا العمل وتنظيمه بشكل أكثر دقة. وكان هذا الأنموذج ملائمًا جدًا لأنظمة الخدمة المدنية التي ظهرت، كما حاول هذا الأنموذج تقديم تعريف دقيق للعمل والمعرفة والمهارات الضرورية لتنفيذ أهداف العمل والتعويض الملائم لكل مستوى من المهارات. لقد خلصت وجهات النظر الحديثة للقوى العاملة التي ترتكز على سيكولوجية العلاقات في أماكن العمل إلى القول إن إدارة الناس عملية معقدة جدًا. وقد لخص ماك غريغور (MacGregor) وجهتي نظر العمل والعمال المختلفتين في نظريته في الإدارة التي تحمل اسم «النظرية X والنظرية Y». تمثل النظرية X الطريقة العقابية المعيارية الصارمة، أما النظرية Y فهي أكثر وصفًا لفكر مدرسة العلاقات الإنسانية في الإدارة والدافعية [(1979)]. ويشار إلى هذا الفارق أحيانًا بالإدارة «الشديدة» والإدارة «الناعمة»، حيث يكمن الفرق الرئيس في أوضاع العمل التي يفضلها صاحب العمل مقابل الأوضاع التي يفضلها العامل [(1980)]. ولهذا التعريف مدلولاته الخاصة لأماكن العمل المشتركة في النقابات (كما هو الحال في العديد من المؤسسات العامة) والتي تخضع للمساومة الجماعية.

من الخصائص البارزة لأنظمة الخدمة المدنية جهدها لفصل الإدارة عن السياسة. وهناك تباين كبير في هذا الميدان من خلال وجود الخدمة المدنية العليا وعملها وشرعيتها، وهذا ما سنناقشه في مكان آخر في هذا المرجع. ويكفي أن نقول هنا إن الخدمة المدنية العليا تشكل حلقة وصل رسمية بين

جهاز الخدمة المدنية والبيئة السياسية الخارجية. وهناك نماذج عدة لتحقيق هذا الارتباط بحيث تمثل المستويات العليا للبيروقراطيات الأميركية العامة مناصب سياسية فحسب (أو على سبيل الافتراض)، وتكوّن المستويات العليا من الجهاز الإداري الوطني في فرنسا من نخبة الموظفين المدنيين الذين يتحركون كثيرًا وبحرية بين العالمين السياسي والإداري [(1981)]. تكمن أهمية هذه التطبيقات المتعددة بالنسبة إلى إدارة الموارد البشرية في الطرائق التي يتعلم أو لا يتعلم فيها المديرون الإداريون مهارات الإدارة.

وقد تمثلت الإصلاحات الإدارية في العقدين السابقين في ثلاثة أنواع. يمكن أن يسمى النوع الأول بشكل عام زيادة المرونة أو حرية التصرف. ويتضمن هذا النوع ابتعادًا من أنظمة الخدمة الدينية التي تتصف بالمعيارية والمركزية والقانونية. يعطى المديرون حرية التصرف أو درجة أكبر من الحرية من القيود العليا، وهذا يعني منحهم قدرة أكبر في توجيه الموارد وخبرات الموظفين الذين يديرون شوؤنهم نحو أهداف وغايات محددة. من الأمثلة الرائدة للاتجاه العام نحو المزيد من الحرية الإدارية والتنفيذية الأنموذج النيوزيلندي في منح المزيد من المرونة [(1982)].

أما الإصلاحات الثانية فتتعلق بالتعويض أو المكافأة، وتتضمن التعويض عن الأداء أو النظام المرن لتحديد الرواتب والأجور وعقود الأداء. ولأن أنظمة الخدمة المدنية كانت مرتبطة بأفكار الترقية التلقائية وزيادة الرواتب، فقد كان هدف إصلاحات المكافأة وفقًا للأداء هو إعادة توجيه طبيعة أنظمة المكافآت في البيروقراطية وتركيزها وتوضيح أهداف الأداء والتوقعات للناس والبرامج في المؤسسات العامة [(1983)].

تمثلت المجموعة الثالثة من الإصلاحات في الفئات العامة في اللامركزية وانتقال السلطة. وقد هدفت هذه الإصلاحات إلى الانفصال عن الأنظمة المركزية الصارمة واتجهت نحو فصل بعض المهمات المحددة، ونحو الاتجاه الصحيح في الموارد البشرية والمالية والأهداف الواضحة. تشير تجارب العديد من الحكومات الوطنية وحكومات الأقليات التي اتبعت اللامركزية الموسعة في وقت مبكر من عملية الإصلاح إلى تراجع نحو المركزية أو التعبير عن القيم، وليس نحو إعادة المركزية بالمعنى التقليدي [(1984)].

من الجدير بالملاحظة أن تجارب الأمم الناشئة في شرق أوروبا وشعوب أميركا الوسطى وأميركا الجنوبية كانت مختلفة في هذا الشأن. ففي أول حالة من هذه الحالات تم تفكيك الأنظمة المركزية، ولكن الهدف كان إيجاد أنظمة جديدة قوية لتحل محلها يمكن فيها إيجاد الاستقرار والتنبؤ. وسادت في هذه الأوساط وجهات نظر تقليدية في الإدارة. وكان الأنموذج الصناعي أكثرها تماسكًا. وفي حالة أميركا الوسطى وأميركا الجنوبية، من الجهة الأخرى، كان لا بد من إيجاد أنظمة وأطر مركزية جديدة لعدم وجود أي منها من قبل. وكما يقول بيترز [(1985)]، إن هذا يعني الحاجة إلى الانفصال عن مركز مستقر. وبعبارة

أخرى، لا يمكن إيجاد المرونة من خلفية غير مستقرة ومن دون وجود إطار متماسك. وفي هذه الأوساط، يعد خلق نظام تقليدي للخدمة المدنية الخطوة الأولى الضرورية في الإصلاح.

ثانيًا: موقع إدارة الموارد البشرية في تسلسل الإصلاح

كتب كيرنغان (Kernaghan) في تقويمه لإصلاحات إدارة الموارد البشرية في أهم الديمقراطيات التي تبنت النمط البريطاني أنه «يلاحظ أن إصلاحات إدارة الموارد البشرية (في كل دولة من هذه الدول) كانت تميل إما إلى اتباع الإصلاحات المالية والبنيوية أو إلى التحالف معها بشكل ضعيف» [(1986)]. وهذا هو الأنموذج الأوسع بالتأكيد. ويعزى هذا النمط من الإصلاحات جزئيًا إلى تأثير المنظمات الدولية الكبيرة مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي التي تركز على الاقتصاد والميزانيات إلا أن حلولها السياسية غالبًا ما تتضمن إصلاحات الخدمة المدنية أيضًا [(1987)]. ولقي هذا التوجه دعمًا من الإدارة العامة الجديدة التي تركز على الأعمال والكفاءة.

لقد عزز تحليل الحكومة الأميركية الاتحادية وحكومات الولايات النتائج التي توصل إليها كيرنغان التي تشير إلى أن الإصلاحات المالية والمتعلقة بالميزانية وبناء القدرات كانت الأسباب الأكثر شيوعًا للإصلاح الإداري [(1988)]. وقد عزي ذلك إلى وضوح معايير الممارسة الجيدة والإجراءات المتعلقة بالميزانية وقبولها بشكل عام. وتعد الميزانيات أكثر أدوات الاتصال شيوعًا بين الموظفين المنتجين والمواطنين. إن معرفة المصادر التي ستحصل الحكومة منها على الأموال وكيفية إنفاقها خطوة أساسية في التفكير في الحوكمة والإدارة. إن التفكير في كيفية توظيف الأشخاص الذين سيحققون هذه الأهداف وإدارتهم يعوّق المستوى الأول من الإصلاحات سنوات عدة.

لقد ركزت إصلاحات معاصرة عديدة للميزانيات على خفض الميزانيات وتصغير حجمها. ومن أهداف الخفض المتكرر البيروقراطية الدائمة. ويعد الموظفون في القطاع العام من أكبر التكاليف على المؤسسات العامة، حيث تعد أعدادهم ورواتبهم ومنافعهم عوائق غير ضرورية للاقتصاد القومي والإنتاجية. وعلاوة على ذلك، فقد أدت التكنولوجية إلى خفض عدد الموظفين، كما كان لطبيعة الوظائف العامة المتغيرة أثر في خفض عدد الوظائف والأعمال [(1989)].

لقد أدى الخفض الواسع وغير الاستراتيجي إلى تقدير جديد لإدارة الموارد البشرية. ففي بريطانيا، على سبيل المثال، أشار تقرير قدم في عام 1999 في شأن إصلاحات الخدمة العامة إلى أهمية خلق قيادة أقوى وإيجاد أنظمة محسنة لإدارة الأداء، وإمكان أفضل لاستخدام موظفين أكفاء في مستويات المؤسسات كلها [(1990)]. وفي الولايات المتحدة، أكد برنامج إدارة بوش ومبادرات رأس المال البشري التي تبعتها المرونة في شؤون الموظفين

المتوافرة في التشريعات الأمنية لوزارة الداخلية والإصلاحات المدنية في وزارة الدفاع على الارتباط بين الأداء والنتائج والقوى العاملة القوية ذات الإدارة الجيدة [(1991)]. لاحظت السويد أن استراتيجيتها في إدارة الموارد البشرية تسمح للقادة والمديرين بإعداد السياسة بشكل يلائم رسالة المؤسسة وحاجتها، إلا أن تقرير السويد أضاف أيضًا «أن الذي يجعل المدير قائدًا حقيقيًا هو قدرته على الإفادة من جهد الموظفين ووضع أسس لدافعيتهم واستمتاعهم بالعمل» [(1992)]. وتعد الحاجة إلى الإدارة الجيدة للناس من المحاور الرئيسة في الإصلاحات الإدارية في كثير من الدول. وعلى الرغم من دخول إدارة الموارد البشرية المتأخرة في هذا المجال فإنها تمكنت من فرض نفسها جزءًا أساسيًا من عملية إصلاح الإدارة العامة في كثير من الدول. وهناك وعي متزايد بأن اللامركزية أو خفض الميزانية - أو كليهما معًا - لا يشكلان حلولًا ملائمة في حد ذاتهما. فمن الضروري إدارة موظفي القطاع العام وتطويرهم. ومن المهم إذًا، أن نعترف أن قدرة إدارة الموارد البشرية المتطورة جزء ضروري من الأداء والمساءلة العامة المتطورة.

كيف تبدو إصلاحات الموارد البشرية بالتحديد في معظم الدول؟ وما هو المتوافر من الأنماط أو عناصر الإصلاح المجتمعة معًا؟ مرة أخرى، ليست هناك إجابة سهلة، إلا أن هناك بعض المحاور والأفكار الجيدة.

ثالثًا: عناصر إصلاحات إدارة الموارد البشرية

1- اللامركزية و/أو اللاحصرية

لقد تمت الإشارة إلى المفهوم الأول مرات عدة، فقد كانت صرامة أنظمة الخدمة المدنية المركزية وحجمها وتكاليفها في كثير من الدول مصدر إحباط للمديرين المنتخبين والمديرين في القطاع العام والموظفين الذين حاولوا فهم عمليات الحكومات وإجراءاتها التي كانت تقدم لهم الخدمات. وعلاوة على ذلك، فإن أنظمة الخدمة المدنية وهيكليتها أبعدتا فكرة الإدارة الأساسية من شؤون الموظفين؛ وأصبحت أكثر تركيزًا على العملية والإجراء.

لم تقتصر عملية الانفصال عن هذه المؤسسات الكبرى على تفكيك نشاط الخدمة المدنية، بل تضمنت أيضًا الانفصال عن الوزارات والمؤسسات الكبيرة المتعددة الأغراض والأهداف. وتعد المؤسسات الفرعية المستقلة في المؤسسات البريطانية مثالًا لهذه الإصلاحات. وأصبحت هذه المؤسسات الفرعية التي هدفت إلى تحجيم الوزارات المركزية وإدخال ممارسات الأداء والأعمال إلى الحكومة تشتمل على حوالى 80 في المئة من الخدمات العامة في بريطانيا. ومع أن المركزية في بريطانيا لم تكن بقوة المركزية في بعض الدول الغربية الكبرى، ألمانيا وفرنسا والولايات المتحدة، على سبيل المثال، فإن نتائج إدارة الموارد البشرية ومدلولاتها كانت هائلة. فقد اكتسب المديرون

التنفيذيون في المؤسسات أكثر أهمية وسلطة لإدارة الموظفين. ولم تكن إدارة الموارد البشرية الجديدة من أساسيات الخدمة المدنية العليا في بريطانيا قط، إلا أن مسؤولياتها كانت غير متوقعة ويصعب افتراض وجودها. وفي حالة واحدة فقط في مكتب براءات الاختراع البريطاني انتقلت المؤسسة الجديدة من لندن إلى ويلز. وكانت تلك وسيلة لخفض التكلفة، ولكنها في النهاية درس لتعلم إدارة مؤسسة مختلفة في موقع مختلف وبقوى عاملة مختلفة أيضًا (1993).

إن مهمات الإدارة وطبيعتها مختلفة وأكثر صعوبة في كثير من الأحيان، وهناك مبادرات مشابهة لهذه في كثير من الدول وبتأثيرات مشابهة لإدارة الموارد البشرية. ومن الجدير بالملاحظة أيضًا أن هناك دولًا كالولايات المتحدة، لم تكن اللامركزية أو الإصلاحات المشابهة فيها مصحوبةً بمرونة في إدارة الموارد البشرية. إن تحول مكتب البراءات والعلامات التجارية في الولايات المتحدة إلى مؤسسة ترتكز على الأداء ألغى أي تخلص من شروط العنوان الخامس في نظام الولايات المتحدة المتعلق بتعليمات شؤون الموظفين المركزية (1994). استمر مكتب البراءات والعلامات التجارية، جزئيًا في الأقل، ونتيجة هذا الفصل، بالعمل كما كان عندما كان وحدة في وزارة أو دائرة كبيرة.

لقد كان دور الانتساب إلى نقابات واتحادات هنا وفي حالات أخرى ملحوظًا. وهناك تباين ملموس بين الدول من حيث حجم القوى العاملة المنتسبة إلى نقابات. فهناك أعداد كبيرة من الموظفين المنتسبين إلى نقابات في فرنسا، أما نيوزيلندا فقد سعت الإصلاحات الإدارية فيها إلى التخلص من النقابات العامة في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين. أنشأت أستراليا مؤسسة خاصة للإشراف على العلاقات في إدارة العمال والاتفاقات بين العمال وأصحاب العمل لتحسين أحوال العمل. أما بريطانيا فقد أنشأت مجالس عمالية خاصة للمشاركة في التحول إلى الإصلاحات، وتسعى الولايات المتحدة للبحث عن طريقة لتنفيذ الفكرة نفسها. ومن الواضح أن تأثير النقابات في طبيعة الإصلاح كبير. ففي الولايات المتحدة مثلًا، أدت معارضة النقابات إلى إلغاء فكرة وجود أنواع مختلفة من العقود في الشركات من تشريعات مجلس أمناء مكتب البراءات والعلامات التجارية. توضح التعريفات السابقة للإدارة الصارمة والإدارة الناعمة أن على الرغم من أن النقابات تفضل غالبًا تحسين أوضاع العمل للموظفين، فإنها تتردد في الموافقة على شروط الإصلاح إذا تضمنت المزيد من الصلاحيات الإدارية بوصفها جزءًا من العقد. وما دعم هذا الموقف، الدراسة التي أجريت في عام 2002 في أستراليا التي وجدت أن اتفاقات العمل الأسترالية في كوينزلاند تهدف بشكل رئيس إلى «زيادة ساعات العمل إلى الحد الأقصى وخفض التكاليف إلى الحد الأدنى على الرغم من محاولة العديد من أصحاب العمل استغلال تلك الاتفاقات لتقويض قوة

النقابات» [1995]. وأظهرت تلك الدراسة أن 38 في المئة من الاتفاقات زادت عدد ساعات العمل وأن 42.5 في المئة ألغت العمل الإضافي.

2- المرونة المتزايدة وإصلاحات حرية التصرف الإدارية

على الرغم من أن العديد من الإصلاحات الإدارية الكبيرة ركزت على فكرة «دع المدير يدير» أي دعه يتحرر من القيود الإجرائية، فإن كثيرًا من الاستنسابية ركز على ثلاثة محاور: التوظيف والأداء والأجور. فكانت الإصلاحات في مجال التوظيف محاولة التحول من الاختبارات المقننة للجميع باستثناء الأعمال العامة العادية، إلى الاختبارات التي يتم إعدادها بحيث تولي اهتمامًا أكبر للقدرات والمواهب الفردية.

بشكل عام، فإن كثيرًا من أنظمة العالم كانت توظف بناء على نتائج المرشحين في الاختبارات المقننة أو المعيارية، إضافةً إلى قيود إضافية على أعداد الأشخاص الذين يمكن قبولهم بناء على نتائج الاختبارات. وفي الأغلب كان ذلك العدد هو من 3 إلى 5 أشخاص [1996]. وفي كثير من الأحيان، كان قدامى المحاربين من المتقدمين - أو مجموعات أخرى تستحق النظر في إمكان توظيفها - يحصلون على نقاط تضاف إلى نتائجهم في الاختبارات، ولذلك كانوا يمثلون نسبةً عالية في قائمة المرشحين للتوظيف. وعلاوة على ذلك، كانت الفترة الزمنية بين الاختبار والتوظيف الفعلي طويلة بشكل ملحوظ. ولم تكن المؤسسات العامة ومديروها محدودي القدرة في توظيف أشخاص في مناصب مهمة فحسب، بل كان الأشخاص الذين وقع عليهم الاختبار للتوظيف قد وجدوا فرص عمل أخرى. إن إمكان التنافس بفاعلية على الكفاءات النادرة شكل مشكلة كبيرة لكثير من المجتمعات الغربية [1997]. من جهة أخرى، فقد كانت الحاجة في كثير من المجتمعات الانتقالية على العكس من ذلك تمامًا: المزيد من الاستنسابية في التوظيف مع التركيز على المحسوبيات والفساد ونقص حاد في الكفاءات في المؤسسات العامة. ولذلك ظهر أنموذجان مختلفان في ما يتعلق بالتوظيف في التسعينيات من القرن العشرين وما بعدها. تمثل الأول في الابتعاد الواضح عن المعيارية في الاختبارات نحو المزيد من الحرية في الاختبار والتوظيف. وتمثل الأنموذج الثاني في الابتعاد من الحرية غير الفاعلة نحو اعتماد الاختبارات المعيارية والشفافية، كما حدث في المكسيك.

وهناك أنموذج مشابه يتمثل في إصلاحات الشفافية والتبسيط في ما يتعلق بإدارة الموارد البشرية. ولأن أنظمة شؤون الموظفين ترتكز عادة على قواعد وإجراءات قانونية وبيروقراطية، فهي أنظمة قديمة معقدة تتضمن صفحات عديدة من القوانين والتعليمات وعمليات متعددة للاستشارة والاستئناف

(للموظفين)، وانفصال واضح عن السلطة السياسية والخارجية. إن كثرة القوانين والتعليمات أوجدت حدودًا قوية لسلطات شؤون الموظفين المركزية وأنظمتها. وعلاوة على ذلك، فإن هذه التعقيدات ألغت جزءًا كبيرًا من سلطة المديرين والمديرين التنفيذيين في قضايا شؤون الموظفين الذين يعملون لديهم. عالجت عملية تحويل المؤسسات إلى مؤسسات لامركزية هذه المشكلات إلى حد ما يجعل أنظمة شؤون الموظفين أيسر وأكثر شفافية.

لقد حدثت عمليات تسهيل أخرى في كثير من الدول أيضًا لتحسين قدرات الإدارة وتوضيح قوانين شؤون الموظفين بعد تطبيق اللامركزية. وأهم هذه العمليات كان إصلاح التصنيفات التي دمجت الفئات الصغيرة المحدودة في فئات أكبر أو في مجالات خبرة ومعرفة أوسع. تسعى عملية الدمج في فئات أكبر إلى تصنيف العاملين في أطر أوسع لفرص العمل والحاجات، كما أنها تمنح المديرين درجة أكبر من حرية التصرف في تحديد رواتب البداية وسلم الترقيات. فضلًا عن القول بأن الدمج الفعال يتطلب إصلاحًا مسبقًا للاختبارات وإجراءات القبول، ويرتكز بقوة على قدرات المؤسسة في إدارة أداء الموظفين إدارة جيدة. وعلاوة على ذلك، ومع أن هذه الإصلاحات تحسن الشفافية بإلغاء جزء لا بأس به من التعقيد، فإنها تقلل من المساءلة بسبب الاستنسابية التي تمنح لبعض المديرين والبرامج. ولذلك تشكل هذه المعضلة بالذات جوهر إصلاحات إدارة الموارد البشرية. وهناك إصلاح آخر ملحوظ يتعلق في المكافأة مقابل الأداء أو نظام الحوافز.

ترتبط إصلاحات نظام الحوافز عادة بمشكلات في داخل البيروقراطيات العامة والتي تختلف عن إصلاحات التسهيل والشفافية التي ذكرناها سابقًا. ومن أهم المشكلات التي تواجهها إصلاحات نظام الحوافز ما يتعلق بحقيقة زيادة الرواتب الثابتة التي ترتكز على التثبيت في العمل والأقدمية بدلًا من الاعتماد على الأداء والجهد [(1998)]. تتفاوت إصلاحات نظام الحوافز في تصميمها وتطبيقها، وليس لها إلا القليل من الأدلة المادية لاثبات نجاحها على الرغم من وجودها في كل إصلاح في العالم تقريبًا [(1999)]. كانت الخدمة المدنية العليا وما زالت هدفًا لهذا الجهد. ومن الأمثلة على ذلك نظام التعاقد مع المديرين التنفيذيين في نيوزيلندا [(2000)]. وأنشأت أستراليا نظامًا للخدمة التنفيذية العليا، ولكنها أوقفت العمل به بعد سنوات عدة. وطبقت الولايات المتحدة نظام الحوافز لجزء كبير من البيروقراطية الوطنية - بما فيها الخدمة التنفيذية العليا - منذ عام 1978، وهي الآن تفكر بإدخال نظام موسع للحوافز واعتباره جزءًا مهمًا في إصلاحات وزارة الداخلية ووزارة الدفاع.

تعتمد فاعلية نظام الحوافز بشكل كبير على شرطين: توافر موارد كافية وتقويم جيد للأداء. يعد الشرط الأول خيارًا سياسيًا، وأما الشرط الثاني فيستند مباشرةً إلى قدرة المديرين على توضيح أهداف الأداء وتوصيلها للآخرين، وعلى التواصل الفعال مع الموظفين والتحاور معهم في شأن نجاحهم أو

إخفاقهم في تحقيق الأهداف. لقد تم تحقيق هذين الشرطين بشكل متقطع في بعض المؤسسات العامة، وفي كثير من المؤسسات الخارجية أيضًا [(2001)].
في ظل وجود ميزانيات عامة صارمة أو تحديد للأجور في القطاع العام، فإن برامج الحوافز قد تصبح بسرعة بديلًا للزيادات السنوية. وبالمثل، وفي غياب نظام تقويم متطور وموثوق للأداء - أو في حالة وجوده بين أيدي مديرين لا يستعملون بفاعلية مثل هذا النظام - سيصبح نظام الحوافز تدريبًا على المحسوبية. وحيثما تستطيع العقود الأكثر رسمية مع المديرين التنفيذيين التغلب على بعض هذه الصعوبات، يظل هناك متسع للتحاور في شأن الجوائز الملائمة في المؤسسات العامة التي ينقصها الإجماع على الأهداف العامة [(2002)].
إن الإصلاحات السابقة مجتمعة تعيد تعريف الإدارة في المؤسسات الحكومية. وكما أشار عدد كبير من أنصار الإدارة العامة الجديدة «إن البيروقراطية القديمة» أوجدت سلمًا إداريًا للتوظيف لا يعطي اهتمامًا للمهارات الإدارية [(2003)]. وفي الواقع، فإن أنظمة الخدمة المدنية لم تقصد التركيز على الإدارة «الجيدة» بوصفها ميزةً مرغوبًا فيها. ولكن التركيز كان على الخبرات المحددة، والالتزام بالإجراءات والتعليمات، والسلوك المعروف الذي يمكن التنبؤ به، حيث كانت كل هذه الأمور تقدر وتكافأ. وفي بعض الدول مثل بريطانيا وكندا كان التركيز على الخبرة في صناعة السياسة، وكان الإرشاد السياسي وما زال، عملًا محترمًا أكثر من الإدارة ذاتها. وتعد فكرة المدير المبادر الجريء الذي يتمتع بحرية التصرف إضافة جديدة لقاموس الإدارة العامة؛ لأنها تنسجم بشكل أفضل في الأقل مع الأنظمة والأطر التي أوجدها الإصلاح. وكما هو الحال في كثير من الأشياء في الحياة، فإن المشكلة تكمن في تفاصيل إصلاح إدارة الموارد البشرية ولم تكن الصفات المطلوبة في المدير الجديد مستغلة جيدًا قبل تنفيذ الإصلاح. ولم يأبه كثير من المديرين أو القادة المسؤولين عن تنفيذ الطرائق الجديدة للتعامل مع الدافعية ومكافأة الموظفين. فقد كانت التحولات المؤسساتية الضرورية لتحقيق أهداف الإصلاح بنجاح معقدة وطويلة الأمد وشاقة. وقد وثق تومبسون وريني [(2004)] هذه الصعوبات في تقريرهما عن تحويل دائرة الواردات الداخلية في الولايات المتحدة. وما زالت هناك حاجة إلى إصلاحات جديدة لمعالجة فجوات الطاقة الإنتاجية التي حددتها عملية تنفيذ الإصلاحات السابقة.

3- بناء الطاقة الإنتاجية وإصلاحات رأس المال البشري

لقد سارت عملية تحجيم البيروقراطيات من دون تحليل استراتيجي لما ستحتفظ به المؤسسة ولما ستحتاج إليه لأداء دورها المستقبلي بفاعلية. وأدى

هذا الخلل مصحوبًا بالتغيرات الديموغرافية في القوى العاملة إضافةً إلى انخفاض الاهتمام في الخدمة العامة لدى المواطنين الأصغر سنًا إلى تراجع العديد من الدول لتقويم القوى العاملة لديها [(2005)].

كانت النتيجة الحتمية في كثير من هذه الدول أن القوى العاملة الحالية، وبخاصة قيادتها، لم تستطع تمثيل التنوع في الأمة. وكان السن من أوضح الفجوات. فقد أظهرت دراسة حديثة في الولايات المتحدة أن أكثر من 70 في المئة من المديرين الاتحاديين كانوا في سن 45 أو أكثر، وأما بالنسبة إلى القوى العاملة كلها في الدولة فقد كانت النسبة 50 في المئة [(2006)]. ركزت مبادرة لو ريليف (Le Releve) في كندا على الحاجة إلى إنعاش المستويات العليا للخدمة العامة. وتعاني اليابان مشكلة التقدم في السن بين العاملين القدامى الذين زادوا الوضع سوءًا بسبب رفضهم للتغيير والتجديد.

بشكل عام، فإن إخفاق الخدمة العامة في تمثيل التنوع السكاني دفع شعوبًا كثيرة إلى إيجاد مبادرات للتنويع والتعدد. وأشار التقرير البريطاني في شأن الخدمة المدنية في عام 1999 إلى وجود حاجة إلى إيجاد «خدمة مدنية أكثر انفتاحًا وتنوعًا»، ووعد بتحسين جذري في مجال التعددية والتنوع [(2007)]. وقد أنشأت السويد وهولندا ودول أخرى مبادرات تهدف مباشرة إلى زيادة عدد النساء في المناصب العليا من الخدمة المدنية. قد تسهم إصلاحات التسهيل وزيادة حرية التصرف، إلى حد ما، في إيجاد المزيد من التعددية والتنوع في العاملين في الخدمة العامة. وما لا شك فيه أن أنظمة التصنيف والترقيات الصارمة أدت إلى تنفير النساء والناس الملونين وإبعادهم عن المناصب القيادية في أنظمة الخدمة المدنية. ومن المفارقات، ولنعد إلى استخدام النساء كمثال على التعددية، كانت الخدمة العامة في مناصبها الدنيا خيارًا جذابًا للنساء بسبب عدم وجود تمييز في عملية التوظيف. ولكن المشكلة كانت تكمن في الحصول على المناصب العليا في المؤسسة والنجاح فيها.

يشكل التحسن في التعددية جانبًا من مبادرات إصلاح التخطيط الاستراتيجي للقوى العاملة [(2008)]. توجد المؤسسات العامة في دول العالم كلها في بيئات مضطربة وعليها أن تواجه الحاجات والموارد المتغيرة وطرائق تقديم الخدمات العامة المتغيرة أيضًا، وذلك كله في إطار توقعات عالية للأداء والمساءلة. وصممت إجراءات عدة للقبول واختيار الموظفين المحتملين بدلًا من تجميعهم معًا على افتراض أن المهارة المطلوبة ستكون متوافرة بسهولة [(2009)]. وفي هذا السياق، فإن الحاجة إلى تخطيط استراتيجي للحاجات والقدرات اللازمة كانت ضئيلة، حيث كان باستطاعة الإجراءات الروتينية التعامل مع أي مشكلة. ولكن ذلك غير صحيح في كثير من الأمم. لقد أوجدت عمليات الخصخصة الواسعة ونشاط التوظيف والتغير العلمي والتكنولوجي والزيادة في المرونة وحرية التصرف في المؤسسات العامة حاجة إلى قدرات ومهارات ومواهب جديدة. وكثير من هذه المواهب والقدرات غير متوافر.

وينبغي للمؤسسات الحكومية أن تتنافس بعضها مع بعض ومع القطاع الحكومي والقطاع الخاص للحصول على الخبرات النادرة [(2010)]. وأخيرًا ينبغي لهذه المؤسسات أن تفكر بأساليب معينة للاحتفاظ بالمواهب والقدرات النادرة التي لا غنى لها عنها. وبذلك يصبح التخطيط لإعداد قادة مستقبليين جزءًا مهمًا من المشروع. إن مبادرات إصلاح العاملين والمهارات والقدرات في الولايات المتحدة ومبادرات تحسين القدرات والمواهب وجذب الجديد منها في بريطانيا والجهد الآخر الذي يبذل في أماكن أخرى يؤكد الأهمية الجديدة للطرائق المتماسكة والمنسجمة في استقطاب الكفاءات الأساسية وتطويرها في الخدمة العامة [(2011)].

ترتبط هذه الأمور كلها ارتباطًا وثيقًا بالقيادة وتطورها. لقد أدى نقل السلطة إلى زيادة الوعي بالحاجة إلى قيادة على مستويات المؤسسة كلها، وليس في قمة الهرم فحسب [(2012)]. إن إيجاد أجهزة تنفيذية وإصلاحها في ما بعد في كثير من الدول أدى، لسوء الحظ، إلى إظهار عدم فهم عناصر القيادة في القطاع العام. وفي الواقع، فإن الوسائل الملائمة للحصول على تطوير المواهب والقدرات القيادية ما زلت موضع جدال ونقاش. هل يجب أن تتطور في الأنموذج البريطاني من داخل المؤسسة؟ هل ينبغي أن تستقطب القادة من الخارج أو من القطاع الخاص في ظل أنموذج الإدارة العامة الجديدة؟ أم هل المزج بين هذين الخيارين أفضل؟

هناك حوار مستمر في جميع أنحاء العالم في شأن الخصائص المطلوبة في القيادة، في ضوء الإصلاح المستمر والتحديات الأخرى التي تواجه الخدمة العامة، ولكن هناك إجماعًا واضحًا في شأن هذه الحاجة. لقد نص تقرير تحديث الدولة البريطانية على أنه «تحتاج الخدمة المدنية في بريطانيا إلى قيادة أفضل على مستوياتها كلها وبخاصة في رأس الهرم. فإذا لم يحدث التغير في القيادة العليا فلن يحدث أبدًا» [(2013)]. وقد أدرك جهد الإصلاح في نيوزيلندا الدور الرئيس الذي تقوم به القيادة ليس في تنفيذ التغيير الهيكلي فحسب، بل في بناء قدرات الموارد البشرية أيضًا، وهذا مهم جدًا للنجاح على المدى البعيد [(2014)].

لقد تقدمت عملية الإصلاح في الدول الغربية تقدمًا كافيًا لتدرك أن مهارات الناس القيادية الضرورية للنجاح لا تنمو ولا تزدهر في الأنظمة البيروقراطية التقليدية. فالتغيرات الثقافية اللازمة لدعم الإصلاح وجهد التغيير الآخر في أجهزة القيادة تشكل جزءًا من عملية الإصلاح الطويلة المدى [(2015)].

بهذا المعنى، فإن استقطاب قادة جدد يشكل خيارًا استراتيجيًا، حيث إن القيادة الخارجية الجديدة تجلب معها مهارات وقدرات جديدة إلى المؤسسة بسرعة، وبذلك يصبح من الممكن تأسيس أنظمة جديدة وآليات جديدة لصنع القرار بسرعة أكبر. وبالتأكيد فإن نظام التعاقد الذي يطبق في نيوزيلندا، على

سبيل المثال، يؤيد تمامًا مفهوم استقطاب القادة من خارج المؤسسة بدلًا من إعدادها داخل المؤسسات [(2016)]. تتضمن الخدمة التنفيذية العليا في الولايات المتحدة أحكامًا خاصة تسمح بأن يكون 10 في المئة من أفراد المؤسسة من «خارجها» [(2017)]. وتوقع الكنديون استخدام قادة من القطاع الخاص لإنعاش القطاع العام. وفي دول مثل اليابان وفرنسا، يتوقع أن تؤدي العلاقات الوثيقة بين القادة في القطاع العام ونظرائهم في القطاع الخاص إلى تخفيف الحاجة إلى قادة جدد، إلا أن قيمة تبادل الآراء وإسداء النصح أمر يدركه الجميع.

لقد أصبحت الحاجة إلى منظومة معايير خلقية وقيم أساسية أكثر وضوحًا في بيئة أقل التزامًا بالقوانين لا في مجال القيادة فحسب، بل في الخدمة العامة أيضًا. ففي الدول المتقدمة، تعمل قوانين الخدمة المدنية وقواعدها وإجراءاتها على تحديد أنواع سوء التصرف المحتمل كلها من الموظفين. وإذا ما ألغيت تلك القواعد أو خففت، فما الذي سيحل مكانها لضبط الاستعمال الملائم لحرية التصرف التي أوجدتها عملية الإصلاح؟ تُستخدم أطر الكفاية على نطاق واسع، ولكن الفروق النوعية واضحة بين كون المؤسسة «ترتكز على النتائج» و«كونها رائدة في مجال المصالح العامة» [(2018)]. تحدد تعليمات الخدمة المدنية خيارات ضيقة في عملية توظيف أناس جدد، كما أنها تمنع التوظيف بسبب الانتماء السياسي والعلاقات الأسرية وعدم توافر معايير الأهلية والكفاءة. وهناك وعي عام في كثير من الدول بأن الثقة العامة تصبح في خطر عندما تزداد حريات التصرف في التوظيف والترقيات وإنهاء العقود في الخدمات العامة. لقد تضمن الحوار في وزارة الأمن الداخلي في الولايات المتحدة اتهامات قدمتها إحدى النقابات العمالية الرئيسة في البلاد تقول بأن حريات التصرف المقترحة وصلت إلى العودة إلى نظام الغنائم.

مرة أخرى، تجدر الملاحظة إلى أنه لا يمكن التقليل من قيمة دور القيادة في التنفيذ الناجح للإصلاحات وفي التغلب على مقاومة الناس لتنفيذ هذه الإصلاحات. إن هذه التهم الموجهة للاستنسابية في التوظيف تنطبق تمامًا على منح الحوافز، وقرارات الاحتفاظ ببعض الموظفين في عمليات تسريح بعض العاملين، وتعيين أشخاص في مناصب ممتازة، وكثير من نشاط الإدارة العامة الجديدة. وتعد إدارة الموارد البشرية مهمة تُتخذ من خلالها القرارات أوضاع العمل والمكافآت والإنجازات وجوانب الإخفاق. ويُتوقع أن تكون هذه القرارات موضوعية وحكيمة. والمشكلة التي تواجهنا في تقويم الأداء هي: لا أحد يريد أن يكون «عاديًا» أو غير متميز مقارنة بزملائه في العمل. ويتطلب إدخال إصلاحات حرية التصرف والمرونة في إدارة الموارد البشرية العامة لاتخاذ مثل هذه القرارات. وفي أفضل الأحوال، تكون هذه القرارات عادلة، ومع ذلك، لن يكون الجميع مسرورًا بها.

رابعًا: خلاصة: هل يمكن تعلم مهارة التوازن؟

لقد تطرقنا في هذه المناقشة إلى أساسيات عمليات الإصلاح فحسب التي طبقت أو تطبق حاليًا في أنحاء العالم المختلفة. ومع أن هذه الإصلاحات لم تكن على رأس جدول الإصلاح، فقد أصبحت الآن من أساسيات التغيير الفعال.
لقد كانت إصلاحات إدارة الموارد البشرية صريحة وواضحة في: خفض عدد العاملين وحجم المؤسسات، والخصخصة والتغييرات في عمليات إدارة المالية والميزانيات. وتأتي ملاحظة كيرنغان التي ذكرناها سابقًا في مكانها الملائم الآن: إن إصلاحات إدارة الموارد البشرية لا تنسجم دائمًا مع الإصلاحات الأخرى في الإدارة العامة، فهي تُطبق بعد تنفيذ تقارير الإدارة العامة، ولذلك فهي دائمًا تحاول اللحاق بركب الإصلاحات. علاوة على ذلك، فإن لهذه الإصلاحات عادة تأثيرًا فرديًا وحضورًا ملحوظًا ولذلك فقد تكون مصدرًا للخطر في مثل هذه الحالة. فهي تهدد النقابات لأنها تُحوّل القرار في شأن ما يعتبر معاملة عادلة ومتكافئة للعاملين إلى الإدارة. يكون المديرون أحيانًا متشككين لأن الإصلاحات تتطلب مجموعة من المهارات والقدرات التي قد لا يمتلكها المديرون التقليديون الذين يشغلون مناصبهم لمدة طويلة. إن المسؤولين المنتخبين لا يكترثون، حتى أولئك الذين أيدوا الإصلاحات وساهموا فيها، عندما يحدث خطأ أو عندما تستغل حرية التصرف الجديدة بطريقة سيئة.
إن إدراك الحاجة إلى إدارة فعالة للموارد البشرية بوصفها موردًا وليس تكلفةً ما زال في الازدياد. ومن أسباب زيادة هذا الوعي التركيز على رأس المال البشري في الآونة الأخيرة. لقد أوجدت بعض الأمم التي حدثت فيها إصلاحات استراتيجياتٍ أو آلياتٍ لمتابعة جهد إدارة رأس المال البشري في مؤسسات الدولة وفي أمم أخرى أيضًا. ففي الولايات المتحدة مثلًا، طلب مجلس الشيوخ الأميركي من وكالة شؤون الموظفين المركزية ومكتب إدارة شؤون الموظفين توفير الدعم اللازم لهذا الجهد [(2019)]. وأكد الكونغرس أن بعض الحلول لإدارة الأداء - اللامركزية، على سبيل المثال - كان مصحوبًا بمشكلاتها الخاصة بها، وببعض الدروس التي ينبغي تعلمها في المستقبل.
لقد ظهرت دروس ثابتة إضافةً إلى الحاجة الرئيسة إلى الأخذ في الاعتبار الموارد البشرية ورأس المال البشري في مراحل الإصلاح المبكرة. وكثيرًا ما كان يبذل جهد في اللامركزية وعملية التسهيل من دون وجود إطار استراتيجي استرشادي، وكثيرًا ما كان ذلك الجهد من دون آليات لجمع المعلومات في شأن التغيرات التي كانت تحدث والآثار الناجمة عنها. ولم يحدد هذا الفراغ جهد الإصلاح فحسب، بل تخلى عن المديرين والقادة الذين حاولوا معالجة المشكلات العامة. وكان منحى التعلم في البداية بطيئًا جدًا. ولذلك ظهرت محاولات لإعادة التوازن الاستراتيجي في كثير من المواقع مع الاهتمام الخاص بمبادئ الإرشاد والقيم العامة والأهداف الشاملة.

يعد تبسيط الأنظمة الحالية موضوعًا معروفًا في إصلاح إدارة الموارد البشرية وكثير من الدروس تتعلق به. هناك قوانين وقواعد كثيرة متراكمة لدى كثير من أنظمة الخدمة المدنية وليس لها أي أثر إيجابي. ومن الدروس الأولى التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في إصلاحات الموارد البشرية إدراك إمكان خدمة الأهداف الأساسية بقليل من الضوابط القانونية والنفقات الجارية. لقد وجهت المستويات المتعددة من التعقيد نشاط الموظفين والمديرين بعيدًا من الأهداف المؤسساتية باتجاه مشروعات تعتمد على العمليات. واشتملت إصلاحات التسهيل على معالجة لتلك المشكلة، ولكن تَطلَّب ذلك وجود أطر ومبادئ إرشادية واضحة لتكون أكثر فاعلية.

من الجدير بالملاحظة أن هذا هو الأنموذج الغربي. لا يقع التركيز، في معظم الأمم الناشئة في العالم، على المرونة في إطار استراتيجي، بل على إيجاد قاعدة معيارية متماسكة. إن الحاجة إلى نظام محكم يمكن مأسسته يلبي حاجةً أكثر أُسِّيَّةً في هذه الأمم. وفي بعض الحالات، كما هو الحال في شرق أوروبا، كان لا بد من إلغاء الأنظمة القديمة التقليدية واستبدالها بأنظمة أخرى. إن مستوى الإصلاح ومرحلته مختلفتان تمامًا، ومع ذلك لا بد من تعلم دروس من الأمم الصناعية الغربية.

في النهاية، إن مسألة كيفية إدارة دولة للموظفين فيها تتعلق بالمساءلة، ليس للموظفين فحسب، بل للمجتمع الأكبر أيضًا. إن المدى الذي يمكن فيه تخفيف القيود وتقويم المرونة مسألة سياسية. إن التبسيط والمرونة قد تؤديان إلى مخاطرة. تتضمن إدارة الموارد البشرية أناسًا بمفاهيم مختلفة عن المعاملة العادلة لهم وللآخرين. لا يمكن أن تطبق المرونة والمساءلة في أنظمة إدارة الموارد البشرية معًا إلا بوجود اتفاق على توقعات الإصلاحات وأهدافها. وبغض النظر عن وجودهما معًا في أي أمة، فإن هامش الخطأ يحدد في البيئة السياسية للمؤسسات العامة، وفي حالة غياب الإجماع لا يمكن لعملية إصلاح أن تنجح. ولعل أهم درس هو أن المؤسسات العامة هي مؤسسات عامة، وموظفيها هم موظفون في القطاع العام ويحق لهم الاقتراع. إن أهداف الأداء ومعايير التصرف الشخصي والمرونة في تحقيقها وطرائق تقويم النجاح أو الإخفاق أمور مقيدة بهذه الحقائق، ولا بد لها من الرعاية بعناية ولا بد من صوغ توقعاتها بحذر في إدارة الموارد البشرية - أو أي تصميم آخر - للإصلاح وفي عملية التنفيذ اللاحقة. وهذا هو أفضل توازن يمكن تحقيقه.

المراجع

Aberbach, J. and B. Rockman. *In the Web of Politics*. Washington, DC: Brookings Institution, 2001.

Bekke, H., T. Toonen and J. Perry. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 1997.

Boston, J. «Organizing for Service Delivery: Criteria and Opportunities,» in: B. G. Peters and D. J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century* (Montreal: McGill University Press, 2001), pp. 281-381.

__________ .et al. *Public Management: The New Zealand Model*. London: Oxford University Press, 1996

Brewer, G. A. «Does Administrative Reform Improve Bureaucratic Performance? A Cross-Country Empirical Analysis.» Paper Delivered at the Research Workshop on the Empirical Study of Governance Management and Performance. College Station, .TX, February 2002

Clark, T. and D. Pugh. «Similarities and Differences in European Conceptions of Human Resource Management.» .*International Studies of Management and Organization*. vol. 29, no. 4 (1999-2000), pp. 84-100

Cornelius, N. and S. Gagnon. «Introduction and Overview,» in: J. Storey (ed.), *Human Resource Management*, 2nd ed. .(London: Thomson Learning, 2001)

Guest, D. «Industrial Relations and Human Resource Management,» in: J. Storey (ed.), *Human Resource Management*, 2nd ed. .(London: Thomson Learning, 2001)

Halligan, J. «Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), .*Handbook of Public Administration* (Los Angeles: Sage, 2003), pp. 98-108

.Holmes, M. *Does Budgeting Have a Future*. Paris: OECD-PUMA, 2001

Ingraham, P. W. «Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: The Case of Pay for Performance.» *Public Administration Review*. .vol. 53, no. 4 (1993), pp. 348-356

__________. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University .Press, 1995

__________ and D. P. Moynihan. «Look for the Silver Lining: When Managing for Results Works.» *Journal of Public* .*Administration Research and Theory*. vol. 13, no. 4 (2003), pp. 469-481

__________, P. Joyce and A. K. Donahue. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: The Johns .Hopkins University Press, 2003

Jacobson, W. «A Study of Organizational Change in Two Federal Agencies.» Unpublished Ph.D. Dissertation. The Maxwell .School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University. Syracuse, NY, June 2003

Katula, M. and J. Perry. «A Comparative Examination of Pay for Performance Systems,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), .*Handbook of Public Administration* (Los Angeles: Sage, 2003), pp. 53-61

Kernaghan, K. *International Comparison in Human Resource Management Reform*. Ottawa: Canadian Center for Management .Development, 2001

Kettl, D. F. *The Transformation of Governance in the Twenty-First Century*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, .2002

Lodge, M. and C. Hood. «Competency and Ineptitude: What's New About Civil Service Competencies and Who Cares?.» .*Public Administration Review* (Forthcoming)

.McKinsey Associates. *The War for Talent: Competing for the Best*. San Francisco: McKinsey, 1998

National Academy of Public Administration. *The Historical Development of the Senior Executive Service*. Washington, DC: .NAPA, 2002

__________. *The Twenty-First Century Manager: A Study of Changing Roles and Competencies*. Washington, DC: .NAPA, 2002

New Zealand State Services Commission. *Annual Report of the State Service Commissioner for Year Ended June 30 2000*. .Wellington: State Service Commission, 2000

Organization for Economic Cooperation and Development. *Public Sector Leadership for the Twenty-First Century*. Paris: .OECD-PUMA, 2001

__________. «.Public Sector Employment: Recruiting and Retention.» Draft. Paris. OECD-PUMA. January 2002

Peters, G. «The Politics of Instrument Selection,» in: L. M. Salamon (ed.), *Handbook of Policy Instruments* (New York: .Oxford University Press, 2000)

.Pollitt, C. and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000

Roberts, A. «Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan.» *Public Administration Review*. vol. 57, no. 6 .(1997), pp. 465-478

.Schick, A. *Does Budgeting Have a Future?*. *Paris*: OECD-PUMA, 2001

Selden, S. C. «Comparative Trends in Human Management Resource Reform,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook* .*of Public Administration* (Los Angeles: Sage, 2003), pp. 62-71

Thompson, J. R. and H. G. Rainey. *Modernizing Human Resource Management in the Federal Government: The IRS Model*. .Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003

UK Cabinet Office. *Progress Report against the Executive Summary of the Modernizing Government*. White Paper. London: .Cabinet Office, 1999

US Office of Management and Budget. *The President's Management Agenda*. Washington, DC: Government Printing Office, .2001

.UK Patent Office. *Annual Report*. London: HMSO, 1993

Walker, D. *Managing the Human Resources of Government: The Human Capital Crisis*. Arlington, VA: Price-Waterhouse-.Coopers, 2000

(1973) McKinsey Associates, The War for Talent: Competing for the Best (San Francisco: McKinsey, 1998); D. Walker, Managing the Human Resources of Government: The Human Capital Crisis (Arlington, VA: Price-Waterhouse-Coopers, 2000).

(1974) مقابلة، 2003.

(1975) T. Clark and D. Pugh, «Similarities and Differences in European Conceptions of Human Resource Management,» International Studies of Management and Organization, vol. 29, no. 4 (1999-2000), pp. 84-100.

(1976) C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000).

(1977) P. W. Ingraham, «Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: The Case of Pay for Performance,» Public Administration Review, vol. 53, no. 4 (1993), pp. 348-356.

(1978) H. Bekke, T. Toonen and J. Perry, Civil Service Systems in Comparative Perspective (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1997).

(1979) P. W. Ingraham, The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995); D. Guest, «Industrial Relations and Human Resource Management,» in: J. Storey (ed.), Human Resource Management, 2nd ed. (London: Thomson Learning, 2001).

(1980) N. Cornelius and S. Gagnon, «Introduction and Overview,» in: Storey (ed.), Human Resource Management.

(1981) J. Aberbach and B. Rockman, In the Web of Politics (Washington, DC: Brookings Institution, 2001); J. Halligan, «Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), Handbook of Public Administration (Los Angeles: Sage, 2003), pp. 98-108.

(1982) J. Boston et al., Public Management: The New Zealand Model (London: Oxford University Press, 1996).

(1983) M. Katula and J. Perry, «A Comparative Examination of Pay for Performance Systems,» in: Peters and Pierre (eds.), Handbook of Public Administration, pp. 53-61.

(1984) K. Kernaghan, International Comparison in Human Resource Management Reform (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 2001); S. C. Selden, «Comparative Trends in Human

Management Resource Reform,» in: Peters and Pierre (eds.), Handbook of .Public Administration, pp. 62-71

G. Peters, «The Politics of Instrument Selection,» in: L. M. Salamon (1985) (ed.), Handbook of Policy Instruments (New York: Oxford University Press, .2000)

.Kernaghan, International Comparison, p. 1 (1986)

M. Holmes, Does Budgeting Have a Future (Paris: OECD-PUMA, (1987) 2001); G. A. Brewer, «Does Administrative Reform Improve Bureaucratic Performance? A Cross-Country Empirical Analysis,» Paper Delivered at the Research Workshop on the Empirical Study of Governance Management .and Performance, College Station, Texas, February 2002

P. W. Ingraham, P. Joyce and A. K. Donahue. Government (1988) Performance: Why Management Matters (Baltimore: The Johns Hopkins .University Press, 2003)

.Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform (1989)

UK Cabinet Office, Progress Report against the Executive Summary (1990) of the Modernizing Government, White Paper (London: Cabinet Office, .1999)

P. W. Ingraham and D. P. Moynihan, «Look for the Silver Lining: (1991) When Managing for Results Works,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13, no. 4 (2003), pp. 469-481; US Office of Management and Budget, The President's Management Agenda .(Washington, DC: Government Printing Office, 2001)

Organization for Economic Cooperation and Development, Public (1992) Sector Leadership for the Twenty-First Century (Paris: OECD-PUMA, .2001), p. 69

.UK Patent Office, Annual Report (London: HMSO, 1993) (1993)

W. Jacobson, «A Study of Organizational Change in Two Federal (1994) Agencies,» Unpublished Ph.D. Dissertation, The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Syracuse, New York, June 2003; A. Roberts, «Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan,» Public Administration Review, vol. 57, no. 6 (1997), pp. 465-.478

https://goo.gl/k3WU8r (1995)

.Ingraham, The Foundation (1996)

Organization for Economic Cooperation and Development, «Public (1997) Sector Employment: Recruiting and Retention,» Draft, Paris, OECD-

.«PUMA, January 2002; Selden, «Comparative Trends

(1998) Ingraham, «Of Pigs»; Katula and Perry, «A Comparative .«Examination

(1999) .Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform

(2000) .Boston et al., Public Management

(2001) Ingraham, «Of Pigs»; Katula and Perry, «A Comparative .«Examination

(2002) A. Schick, Does Budgeting Have a Future? (Paris: OECD-PUMA, .2001)

(2003) D. F. Kettl, The Transformation of Governance in the Twenty-First .Century (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002)

(2004) J. R. Thompson and H. G. Rainey, Modernizing Human Resource Management in the Federal Government: The IRS Model (Arlington, VA: .IBM Endowment for the Business of Government, 2003)

(2005) Organization for Economic Cooperation and Development, Public .Sector Employment

(2006) National Academy of Public Administration, The Twenty-First Century Manager: A Study of Changing Roles and Competencies .(Washington, DC: NAPA, 2002), p. 12

(2007) Organization for Economic Cooperation and Development, Public .Sector Leadership, pp. 34-35

(2008) National Academy of Public Administration, The Twenty-First Century; Organization for Economic Cooperation and Development, Public .Sector Leadership

(2009) .Ingraham, The Foundation

(2010) Organization for Economic Cooperation and Development, Public .«Sector Employment; Selden, «Comparative Trends

(2011) M. Lodge and C. Hood, «Competency and Ineptitude: What's New About Civil Service Competencies and Who Cares?,» Public .Administration Review (Forthcoming)

(2012) Organization for Economic Cooperation and Development, Public .Sector Employment

(2013) Organization for Economic Cooperation and Development, Public .Sector Leadership, p. 35

(2014) New Zealand State Services Commission, Annual Report of the State Service Commissioner for Year Ended June 30 2000 (Wellington: .State Service Commission, 2000)

.Pollit and Bouckaert, Public Management Reform (2015)
.Boston et al., Public Management (2016)
.Ingraham, The Foundation (2017)
.Lodge and Hood, «Competency and Ineptitude» (Forthcoming) (2018)
.Thompson and Rainey, Modernizing Human Resource Management (2019)

الفصل الثالث والعشرون: تحسين جودة الخدمة العامة ...... جون أوفريتفيت

أولًا: مقدمة

يبدو، من الوهلة الأولى، أن الجودة في الخدمات العامة مسألة سهلة، فهي تعني ضمان حصول المستفيدين من هذه الخدمات على ما يريدونه ويحتاجون إليه. إلا أن النظرة المتفحصة إلى كيفية عمل ذلك سرعان ما تثير قضايا أساسية في شأن الهدف من الخدمات العامة، والمساواة والاختيار، والنزاعات والتناغمات بين المستفيدين، والمستفيدين المحتملين ودافعي الضرائب. وكم تثار أيضًا قضايا في شأن دور السياسيين بصفتهم ممثلين للمستهلكين وفي شأن التبادلات الاقتصادية والتنازلات التي تعد سياسية وليست فنية في طبيعتها. يواجه المديرون في الخدمات العامة الذين يتعاقدون مع خدمات خاصة تحديات إضافية: فهم مسؤولون عن جودة تلك الخدمات مع أنهم لا يمتلكون الوسائل الفعالة للتأثير في نوعيتها، وبخاصة الخدمات المهنية [(2020)].

كثيرًا ما تتضارب الجودة مع أهداف المدير الرئيسة التي تتمثل في عدم الخروج عن جدول الميزانية، وزيادة الفاعلية وتلبية حاجات السياسيين والموظفين. وهذا موضوع مربك للمهتمين به جميعهم. ويعود ذلك جزئيًا للفهم المختلف لـ «عشائر الجودة» و«الحروب الدينية» التي خيضت بين «حركات الجودة المختلفة». وعلاوة على ذلك، فقد تم دمج السلامة أو ربطها مع الجودة في السنوات الأخيرة [(2021)]. لقد كانت الحاجة إلى دراسة الجودة أكاديميًا ملحة لتكون نظيرًا لنتائج «صناعة الجودة». ومن أهم مساهمات هذه الدراسة أنها أدت إلى فهم سياسة الجودة وتعقيد القضايا في تطبيق مفاهيم الجودة وطرائقها في الخدمات العامة. لقد أفادتنا الدراسة الأكاديمية عن الجودة في الخدمات العامة كثيرًا منذ التسعينيات من القرن العشرين، وبخاصة عن طبيعة الخدمات العامة، وعن كيفية حدوث التغيرات أو عدم حدوثها في هذه الخدمات.

1- تساؤلات

يثير موضوع طرائق الجودة في القطاع العام عددًا من القضايا والتساؤلات. هل الجودة من ابتكارات تايلور؟ وكان تايلور هو الذي أعاد تصميم مهمات العمل، وذلك بخفضها إلى أصغر مكوناتها وتنظيم المهمات أو الواجبات لتحقيق أكبر درجة ممكنة من الفاعلية [(2022)]. فقد اقترح تايلور فصلًا واضحًا بين الإدارة التي كانت مسؤولة عن التصميم وتحديد المفاهيم، والعمال الذين كان عليهم اتباع الإجراءات والتعليمات. وفي عالم حديث يتمتع بأيديولوجيات ديمقراطية من المساواة والموظفين المثقفين الذين يسعون إلى تحقيق الذات من أعمالهم، فإن حركة الجودة تجعل معنى للعمل وتحفز إبداع الموظفين لإعادة تصميم العمليات من أجل المزيد من الفاعلية. فهل الجودة وسيلة لضمان التزام العمال العصريين واستغلالهم، وهل هي أيديولوجيا تلائم المجتمع الاستهلاكي التنافسي؟ وكيف ستتصرف هذه الحركة في الخدمات العامة؟

تتحدى بعض طرائق الجودة البنية الهرمية التقليدية للخدمات العامة وبخاصة تلك التي تتطلب من المديرين العمل من كثب مع الموظفين بوصفهم أندادًا في مشروعات جماعية للجودة، وكذلك الخدمات التي تتطلب من المديرين التنازل عن السيطرة والسلطة لمجموعات من العمال ليقوموا بتنظيم العمل. أم هل تعطي هذه التغييرات انطباعًا بالتمكين حيث إنها تعمق السيطرة الإدارية واستدامتها؟

لقد نشأت الجودة في كثير من جوانبها بوصفها مجموعة من الطرائق التي تفتقر إلى أساس نظري، والتي تطورت بالممارسة في أماكن العمل. لقد تطورت «حركة الجودة» بدعم من أنصارها الذين حاولوا توفير أساس نظري وأيديولوجيا من أدوات عملية غير نظرية [(2023)]. وفي عملية نقل هذه الطرائق إلى القطاع العام تطورت صناعة أخرى مماثلة وهي تطوير أيديولوجيا وحزمة من الأدوات للبيئة الأقل تنافسية والمختلفة ثقافيًا لهذا القطاع.

إننا نلاحظ الغموض الأساسي والطبيعة المراوغة للجودة في محاولتنا تعريف مفهومنا للجودة والمعاني المتعددة التي يقدمها المنظرون. كما أننا نلاحظ حركة تحاول بناء علم الجودة بتعريف المصطلحات، إلا أنها غير قادرة على التخلص من طبيعة الجودة المثيرة للجدل.

يهدف هذا البحث إلى تقديم مراجعة نقدية للأفكار والطرائق المختلفة لضمان الجودة وتحسينها كما تطبق في القطاع العام. وسنصف الطرائق التي استخدمت في الخدمات ذات المهن المتعددة كالرعاية الصحية، والخدمات شبه المهنية كالتعليم، والشرطة، ورجال الإطفاء، والمكتبات والخدمات الاجتماعية، وخدمات حكومية أخرى كالخدمات المكتبية والصناعية التي تشتمل على منتجات جهد مادي كجمع النفايات وصيانة الطرق.

يبدأ البحث بعرض تاريخي لموضوع الجودة ويحاول الإجابة عن الأسئلة: لماذا الآن؟ لماذا أصبحت الجودة مهمة في الخدمات العامة، وكيف يرتبط الموضوع بمبادرات أخرى كالتعاقد مع قطاع الخدمات الخاصة؟ ثم يستعرض تعريفات الجودة وكيفية قياسها وتقويمها. وتعد هذه الموضوعات مهمة لمن يرغب في تحسين نوعية خدماته من حيث تقرير هذه القضايا وتحديدها وتقديم تعريفات إجرائية لها.

يلخص البحث أيضًا طرائق عدة للبحث في موضوع الجودة من حيث المحور الرئيس في كل منها والأساليب المتبعة فيها، ويقدم أمثلة من خدمات عامة متعددة. وبعد ذلك، ينتقل إلى مناقشة الأدلة على نتائج استراتيجيات الجودة والأساليب وبعض القضايا البحثية والموضوعات الأخرى في الميدان. ويختتم بمناقشة تحديات تحسين الجودة في الخدمات العامة والاتجاهات المستقبلية.

الإطار (1-23): تعريفات

جودة الخدمات العامة: تلبية حاجات من هم في حاجة ملحة إليها في إطار متطلبات المستوى الأعلى والموارد المتاحة وبأقل التكاليف.

المستفيد من الخدمة: الشخص الذي يستفيد من الخدمة، والذي يسمى «العميل» في القطاع الخاص. وقد يستفيد الشخص من الخدمة مباشرة (المكتبة، الرفاه الاجتماعي)، وقد يستفيد منها بشكل غير مباشر (التوعية الصحية العامة).

برنامج الجودة: مجموع من النشاط المنظم والمخطط له الذي يهدف إلى ضمان الجودة وتحسينها في خدمات مؤسسة ومنتجاتها أو أكثر، ذلك في مرافق المؤسسة كلها. ويتضمن ذلك التخطيط والتدريب، والخبراء في طرائق تحقيق الجودة وتأسيس فرق عمل في المشروعات وأنظمة الجودة، وتحديد المسؤوليات للجودة وقياسها.

مشروع الجودة: مهمة محدودة الوقت لحل مشكلة من مشكلات الجودة أو لتحسين الجودة ينفذها فريق خاص باستخدام أساليب الجودة بطريقة منظمة.

نظام الجودة: تنسيق مجموعة من الإجراءات وتوزيع المسؤوليات والعمليات لوضع معايير الجودة وإجراءاتها وتحديد مشكلات الجودة وحلها (ومن معايير أنظمة الجودة ISO 9000, BSI 5750).

اعتماد الجودة: تقويم خارجي للتأكد من أن الخدمة تلبي المعايير التي يعتقد بأنها تساهم في عمليات الجودة والنتائج.

إدارة الجودة الشاملة: استراتيجية شاملة للتغيير التنظيمي وتغيير الاتجاهات لتمكين الموظفين من تعلم أساليب الجودة واستخدامها من أجل خفض التكاليف وتلبية متطلبات المرضى وغيرهم من «العملاء».

A. Donabedian, Exploration in Quality Assessment and Monitoring, vol. 1: Definition of Quality and Approaches to its Assessment (Ann Arbor: Health Administration Press, University of Michigan, 1980); J. Øvretveit, Health Service Quality (Oxford: Blackwell Scientific Press, 1992).

ثانيًا: استعراض تاريخي

1- العامل والجودة المهنية

تنص النظرية التي ترتكز على الحرفة في مجال الجودة على أن جودة منتجات الحرفي - ملاءمتها للغرض المقصود منها ومهارة صنعها - تعتمد إلى حد كبير على مهارة صاحب الحرفة التي تنتج من سنوات طويلة من الخبرة والتدريب على أيدي خبراء في هذه الحرفة. وقد استطاع بعض الحرفيين استقطاب العملاء وإثارة الشكوك في كفاءة الآخرين الذين لا ينتمون إلى مؤسساتهم، وذلك بتأكيد حساب جودة خدماتهم للجمهور. وفي الآونة الأخيرة، ركزت المهن على هذا الأسلوب الحرفي في الجودة. إن الطريقة المهنية للجودة طريقة فردية نتجت من التعلم والخبرة في المهنة نفسها.

2- التعليمات الحكومية

هناك تاريخ طويل لتدخل الدولة والحكومة في موضوع جودة الخدمات. فقد عملت الدولة على تنظيم بعض الأعمال أو العمال من أجل حماية الجمهور. ولم يكن اهتمام المهن أو الدولة برفاه المجتمع هو العامل الوحيد في أفعالها. ففي حالة المهن، تزامنت قضايا الجودة مع الفوز بالسوق وحمايتها. أما الدولة، فكان التنظيم يوفر لها دخلًا وكان القادة في الحكومة يتبادلون المنافع مع النخب المهنية الصاعدة. لقد جمع الاهتمام بالجودة بين الإيثار والرغبة في خدمة الذات، كما هو الحال في الاهتمام الإداري الحديث وتركيزه على الجودة التي توفر طريقة واحدة لزيادة السيطرة أو خفض النزاعات بين الإدارة والقوى العاملة التابعة لنقابات العمال في القطاع العام.

3- الصناعة الشاملة

إن الاهتمام بالجودة في المؤسسات التجارية موضوع جديد. كان التصنيع في الدولة الغربية حتى الستينيات من القرن العشرين يركز على التصنيع الشامل وعلى نطاق واسع لتلبية حاجات الأسواق بعد الحرب العالمية الثانية، وكان الاهتمام منصبًا على حجم الإنتاج وتكلفته. وكانت نظريات منظمات العمل في هذه الحقبة الزمنية تؤيد هذا التوجه. فقد تطورت طرائق التفتيش التي كان العمال الحرفيون يستخدمونها إلى ضوابط للجودة باستخدام أساليب إحصائية في انتقاء العينات من المنتجات وتقويمها [(2024)].

لقد أدت التغيرات في المجتمع والاقتصاد إلى توفير خيارات أكثر للمستهلكين، وإلى وجود قوى عاملة مثقفة تحدت السلطة التقليدية. لقد وجد التفكير في الجودة في الهندسة جمهورًا في الإدارة، وتطورت فلسفات إدارية تركزت على الجودة [(2025)]. وأكدت هذه الأفكار تلبية حاجات العملاء كما أكدت الفاعلية أيضًا، ومشاركة العاملين في تحسين الجودة. وتطلبت تلك الأفكار التزامًا ذاتيًا من العمال عملَهم وثقافة مؤسساتهم التي أوجدت هذا الالتزام وحافظت على ديمومته، كما تطلبت أيضًا دورًا جديدًا للإدارة في إيجاد هذه البيئة والمحافظة عليها. وأدت زيادة تعقيد المؤسسة إلى تحويل التركيز من العاملين كأفرادٍ

ومصدرٍ لمشكلات الجودة إلى كيفية تنظيم العمل وإلى الوقاية والتحسين بدلًا من التفتيش والرقابة. ومع ظهور قطاع الخدمات، عُدِّلت أفكار الجودة وأساليبها لتلائم الخدمات التجارية [(2026)].

ينبغي للقطاع العام أن يتعلم دروسًا من تطور أساليب الجودة في الصناعة. ومن هذه الدروس أن التحسينات تمت بسرعة عبر إعطاء العمال في مجموعات صغيرة الطرائق والسلطة لتحديد المشكلات وتنفيذ حلولهم الخاصة [(2027)]. وقد أصبح من الواضح أن مشكلات الجودة الأكبر نشأت في العلاقات بين الدوائر. فلم تكن مشاركة العمال من دوائر مختلفة عملية ناجحة لأن التغييرات تطلبت موافقة المديرين إضافة إلى اعتبارات مالية وتنظيمية أخرى [(2028)].

لقد أدى ذلك إلى إدراك ضرورة مشاركة الإدارة وأن برامج الجودة في دوائر المؤسسة كلها هي وحدها التي تستطيع معالجة المشكلات المهمة والمكلفة: ومن هنا جاءت فكرة إضافة أفكار جديدة لأساليب هندسة العمليات لـ «إدارة الجودة الشاملة» التي يقوم المديرون فيها بدور مهم بالتعاون مع أقسام المؤسسة كلها [(2029)]. وهناك درس آخر تمثل في أن هذا الأسلوب كان أكثر نجاحًا في اليابان حيث يدعم المديرون والعمال مؤسساتهم وينتمون إليها، وكانت الطريقة الموحدة في العمل تشكل الخلفية لأساليب الجودة [(2030)].

لاحظ المعلقون أن النزاعات التقليدية بين الإدارة والعاملين والإدارة الضعيفة والولاءات المهنية في الخدمة العامة أدت إلى إيجاد مشكلات في هذا الأسلوب [(2031)]. وهذا قد يفسر جزئيًا النجاح الأكبر لمشروعات الجودة الصغيرة التي تنفذ في الأقسام والدوائر بدلًا من تنفيذها على مستوى المؤسسة الواسع، أو بين الدوائر أو فرق العمل في الخدمات المختلفة [(2032)].

ثالثًا: جودة القطاع العام

لقد بدأ الاهتمام بموضوع الجودة في القطاع العام وفي استخدام طرائق الجودة في هذا القطاع في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين [(2033)]. وقد أدى الاهتمام بحماية المستهلك والمنافسة واستخدام طرائق الجودة في القطاع التجاري إلى مزيد من الخيارات والنوعية الأفضل. وقد زاد الفرق بين الخيارات والخدمات التي يتلقاها الناس من القطاع العام والقطاع التجاري [(2034)]. وأصبح هناك جمهور متزايد للسياسيين الذين ينادون بالخصخصة الشاملة وبعكس توسيع تقديم الخدمة الحكومية. لقد أدرك بعض السياسيين اليساريين أن القيمة السياسية والاجتماعية للخدمات العامة لا يمكن الاحتفاظ بها إلا إذا استجابت هذه الخدمات أيضًا إلى حركة حماية المستهلك [(2035)]. كما أن السياسيين اليساريين أنفسهم بدأوا بالتفكير في خيار التوسع في التعاقد مع الخدمات في القطاع الخاص: قد تكون هذه طريقة للاحتفاظ ببعض الأهداف السياسية والاجتماعية لدولة الرفاه، ولكنها أيضًا طريقة لتوفير الخيارات

والجودة بغض النظر عن وجود أدلة قطعية تشير إلى أن خدمات القطاع الخاص توفر بالضرورة الأمر الأخير.
لقد كان موضوع تحسين الجودة من الأفكار التي دخلت إلى الخدمات العامة في خلال السنوات العشرين الماضية، وكثير من تلك الأفكار نشأ وتطور واستخدم في القطاع الخاص [2036]. وكانت مبادرات الجودة تكملة للاستراتيجيات أو متداخلة معها بحيث تزداد فرص الخيار للمستفيدين من الخدمات والمعايير الواضحة وإدارة الأداء، والتركيز على النتائج والفاعلية والاهتمام بالسلامة والمنافسة المتزايدة والتعاقد وزيادة المساءلة عن الأداء، بما في ذلك التفتيش والتدقيق والاعتماد [2037]. لقد عملت الحكومة الوطنية أو المحلية والمهن أو المديرين المحليين على تطوير هذه الاستراتيجيات وغيرها لتصبح طريقة للاستجابة إلى الضغوط التي تمارس على خدماتها.
وتدل الخبرة على أن تحسين الجودة في الخدمات العامة أصعب مما هو الحال في خدمات القطاع الخاص، وبخاصة في الخدمات التي تتطلب مهنًا عدة كالرعاية الصحية. وسنناقش في هذا البحث أيضًا بعض النظريات التي تفسر هذا الوضع وتشرح الأساليب الرئيسة المستخدمة: استراتيجيات خدمة العملاء، والاستراتيجيات التي ترتكز على المهن، ووضع المعايير والتفتيش، والتحسين المستمر للجودة في الآونة الأخيرة.

رابعًا: التعريف والقياس والتقويم

ماذا تعني الجودة؟ كيف نصل إلى اتفاق على معنى الجودة الحسنة؟ كيف نقيس ونقيّم الجودة؟ هذه أسئلة مهمة للذين بدأوا بتحسين الجودة. وتعبر هذه الأسئلة عن وجهات نظر مختلفة: هناك حاجة إلى عملية اجتماعية يتفق فيها أصحاب المصالح على كيفية تعريف الجودة، أو ما إذا كان المديرون المحترفون أو غيرهم من الخبراء قادرين على تعريفها وهل ينبغي ذلك؟

1- تعريف الجودة

إن الإجابات عن سؤال «ما هي الجودة؟» للقطاع الخاص أسهل منها بالنسبة إلى القطاع العام: فهي تعني تلبية حاجات العميل وإرضاءه أو تقديم ما يفوق توقعاته باستمرار، لأن البقاء في السوق التنافسية يعتمد أساسًا على الدخل الوارد من العملاء المشترين. ولكن هناك منتجات أو خدمات لا يستطيع العميل، بدايةً في الأقل، أن يحكم على جودتها. فلا بد من شخص محترف لتقويم حاجات العملاء أو لتقويم جودة المنتج أو الخدمة. ولكي يبقى التركيز على العملاء، اشتملت تعاريف الجودة على تلبية حاجات العملاء وحاجاتهم التي قوَّمها محترفون من طريق تعريف الجودة بأنها «الملائمة للغرض» [2038]، أو «مطابقة المواصفات» [2039]، أو مجموعة الخصائص أو الميزات للمنتج أو الخدمة التي تتعلق بقدرته على تلبية الحاجات الصريحة أو الضمنية [2040].

إلا أن هذه التعريفات لا تعترف باقتصاد الجودة أو السياق القانوني أو التنظيمي اللذين يعدان مهمين في الخدمات العامة. فالخدمة العامة ذات الجودة ليست تلك التي تؤدي إلى إرضاء العملاء، ولكنها الجودة التي تنسجم مع التعليمات العليا بشكل اقتصادي. ومن التعريفات التي استخدمت في الخدمة العامة «تلبية حاجات ورغبات من هم بأشد الحاجة إليها، من دون تبذير ووفقًا للتعليمات والموارد المتاحة وضبط الخدمة» [(2041)]. يتضمن هذا التعريف جودة المستهلك (تلبية رغبات المستفيد)، والجودة المهنية (تلبية حاجات المستفيد)، والجودة الإدارية (بأقل تكلفة ومن دون تبذير وفي إطار تعليمات السلطات العليا). وهناك تعريفات تتكون من أجزاء عدة تبدأ بتحديد أبعاد الجودة المهمة للعميل. وقد تكون هذه التعريفات قد وضعت باستشارة العملاء أو من دون استشارتهم. ومن الأمثلة على ذلك في ميدان الرعاية الصحية تعريف الجودة بأنها: القبول والملاءمة للحاجة والمساواة والقبول الاجتماعي والفاعلية والكفاءة [(2042)].

لم تلق فكرة بناء التعريفات على أساس مفهوم «العميل» في الخدمة العامة موافقة تامة، بل كان هناك من يعارضها، لأن المستفيدين من الخدمات العامة لا يدفعون مقابل هذه الخدمات حين استعمالها فحسب، بل بسبب الافتراضات التي يتضمنها المصطلح نفسه. ففي قطاع الخدمات العامة قد يكون استخدام الخدمات الأفضل كثيرًا، ولكن إذا لم تحدث زيادة في الدخل، فمن المحتمل أن تنخفض الجودة [(2043)]. وهناك وجهات نظر مختلفة تحدد من هو المستفيد من الخدمة، وهناك اختلاف أيضًا بشأن إمكان الاعتماد على تعريف تعددي لـ «أصحاب المصالح» [(2044)]. وعلاوة على ذلك، ماذا ينبغي أن تكون عملية تعريف الجودة؟ هل يعرّفها المدير أم القادة الأعلى بالاعتماد على البحوث التي تتناول العملاء أو من دون بحوث؟ أم هل يعرفها الخبراء أو نعتمد على عملية يشترك فيها المستفيدون وأصحاب المصالح المختلفة في تعريف الجودة؟ [(2045)].

2- المعايير والقياس

من المبادئ الأساسية في تحسين الجودة التحول من التعريفات، التي قد تكون مفيدة لتعريف الموظفين بالجودة بشكل عام، إلى تحديد الجودة لخدمة معينة. وهذا أمر مهم عند التعاقد مع الخدمات. وكما هو الحال في التعريف، هناك قضايا تتعلق بالمحتوى والعملية: ماذا ينبغي أن يكون المحتوى لمواصفات الجودة لكل عمل يومي وكيف يمكن إعداد هذه المواصفات؟

تعد المعايير تعريفات إجرائية لمستوى الخدمة المقصود. أما القياس فهو تقويم مستوى الخدمة المقدمة. ومن وسائل الحصول على أدوات للقياس استخدام مقاييس من خارج المؤسسة وتطبيقها على الخدمة التي نريد

تقويمها بتعديل أو من دون تعديل لهذه المقاييس. وهناك طريقة أخرى تتمثل في الطلب من المستفيدين تحديد ما هو مهم لهم ثم تحويل طلباتهم إلى مواصفات ينبغي أن توفرها الخدمة لهم. والطريقة الثالثة تتمثل في الجمع بين الأسلوبين السابقين باستخدام معايير محددة من الخارج والتعاون مع المستفيدين لتقويمها وتحديد المهم فيها والمستوى المطلوب منها.

يعد قياس الجودة تحديًا في مجال الخدمات: يختلف مفهوم الجودة من مستفيد إلى آخر، كما يصعب عليهم تحديد هذا المفهوم في كثير من الأحيان. إن القياس التقليدي عملية صعبة من الناحيتين الاقتصادية والعملية. تطورت أنظمة عدة للقياس مع أن معظمها يصلح للبحث فحسب، بدلًا من استخدامه في الحياة اليومية [(2046)]. ومن الناحية التقليدية كانت معايير المدخلات تحدد وتقاس. هل بعض المعدات متوافرة؟ كم عدد الموظفين في الخدمة وما هي مؤهلاتهم وخبراتهم؟ ومع أن المعايير والمقاييس سهلة وقليلة التكاليف، فإنها تبقى في حاجة إلى تطوير لبعض جوانب العملية في الخدمة؛ مثل أوقات الانتظار في نقاط مختلفة والمخرجات، التي تتضمن رضى المستفيدين من الخدمة.

من أدوات البحث المستخدمة لدراسة رضى المستفيدين والتي تستخدم أحيانًا في الخدمات العامة ما يسمى بنظام قياس SERVQUAL الذي يعتمد على تقويم توقعات المستخدمين لعناصر الخدمة، ثم تكليفهم بتقويم خبرتهم في استخدام تلك العناصر والمقارنة بين الفجوات [(2047)]. لقد استخدم هذه النظام في اسكتلندا في عدد من الخدمات [(2048)]، وفي المملكة المتحدة في مجلس نورث لاناركشير لتحسين إدارة العمليات والتخطيط الاستراتيجي [(2049)].

3- التقويم

يتطلب تقويم الجودة معايير محددة وأدوات لقياس الأداء وفقًا للمعايير. ويعني تقويم الجودة مقارنة المستوى الذي حققته خدمة ما بالمعيار المقصود، أو بمستويات خدمات مشابهة، أو بالخدمة نفسها في وقت آخر [(2050)].

لقد بدا تقويم الجودة والخدمات التي تم التعاقد على توفيرها من القطاع الخاص يلقى اهتمامًا متزايدًا من المستويات العليا في الحكومة أو المؤسسات التي حددتها الحكومة للقيام بالمهمة، أو من الخدمات لتحديد جوانب العمل أو للإعلان. ومن الطرائق الشائعة ما يعرف بضمان الجودة الخارجي (التدقيق في بريطانيا) حيث يزور مدققون خارجيون المؤسسة ويقوِّمون الخدمة في ضوء معايير واضحة. ومن الأمثلة على أنظمة التدقيق الخارجي ما يعرف باسم أنموذج EFQM [(2051)]، وأنظمة تقويم معايير الجودة في التربية والتعليم في السويد وبريطانيا، إضافةً إلى نظام خاص للخدمات العامة [(2052)].

هناك جدال في كون تقويم الجودة إجباريًا أم اختياريًا. وكثيرًا ما يستخدم الاعتماد بوصفه متطلبًا مسبقًا لحصول الخدمات في القطاعين العام والخاص على دعم مالي عام. وهناك قضية أخرى تتعلق بالتوازن في التركيز في التقويم بين التقويم للتحسين والتقويم من أجل التفتيش.

الجدول (1-23): إطار معايير الجودة والقياس

المخرجات: التغير في تجربة المستفيد من الخدمة واستعمال الموارد التي تنسب إلى أنواع الخدمات	**العملية:** نشاط تقديم الخدمة:	**المدخلات:** الجودة والكمية الصحيحة من:	
مثال: رضى المستفيد من الخدمة.	مثال: معاملة لطيفة ومؤدبة من الموظفين. الكمية الصحيحة من المعلومات في كل مرحلة من مراحل الخدمة. خدمة سريعة عند اللزوم.	مثال: موظفون مؤهلون وذوو خبرة. أبنية ومرافق جذابة.	**جودة المستفيد أو العميل:** ما يقول المستفيدون من الخدمة إنه ضروري لهم أو يرغبون فيه في المدخلات والعمليات والمخرجات التي تلبي حاجاتهم.
مخرجات مهنية جيدة. عدم وجود مخرجات سلبية.	مثال: تقويم سليم لحاجات المستفيدين. واختيار صحيح لأسلوب التدخل/العلاج. التزام الإجراءات. خدمات مساندة سريعة. تواصل جيد من أصحاب المهن المختلفة.	موظفون مدربون جيدًا ومتعاونون. تحويل المريض الذي يستحق التحويل. معلومات كافية عن المرضى. معدات ملائمة، إمكانية الوصول إلى الخدمات المساندة الفعالة.	**جودة الموظفين:** آراء خبراء حول مدى تلبية الخدمة لحاجات المستفيدين، ومدى اختيار الموظفين للإجراءات الصحيحة وتنفيذها لتلبية حاجات المستفيدين.
مثال: أقل التكاليف لكل مستهلك، وأقل درجة ممكنة من استهلاك الموارد.	مثال: عدم وجود أخطاء أو تبذير أو تأخير. التزام تعليمات السلطات العليا.	مثال: موارد كافية معلومات وخدمات خارجية جيدة.	**جودة الإدارة:** الاستخدام الأمثل للموارد لتلبية حاجات العميل في إطار تعليمات السلطات العليا.

المصدر:

A. Donabedian, Exploration in Quality Assessment and Monitoring, vol. 1: Definition of Quality and Approaches to its Assessment (Ann Arbor: Health Administration Press, University of Michigan, 1980); J. Øvretveit, Health Service Quality (Oxford: Blackwell Scientific Press, 1992).

الإطار (2-23): مثال لاستخدام نظام قياس **SERVQUAL** في القطاع العام: مقارنة بين الرعاية الصحية في المستشفيات في القطاعين العام والخاص في مالطا

استخدمت الدراسة نظام قياس SERVQUAL للمقارنة بين الخدمة في المستشفيات العامة والخاصة في مالطا. واستخدمت استبانة لقياس توقعات المرضى قبل دخولهم إلى المستشفى بشأن جودة الخدمات التي سيحصلون عليها. كما حددت الاستبانة وزن الأهمية التي أعطيت لمؤشرات الجودة. واستخدمت استبانة ثانية لقياس مفاهيم المرضى في شأن جودة الخدمات المقدمة. وأظهرت الدراسة أن المرضى يتوقعون من المستشفيات الخاصة تقديم خدمات ذات جودة أعلى من المستشفيات العامة، وبخاصة في ما يتعلق بخدمات المستشفيات، ولكن القطاع تجاوز توقعات المرضى بدرجة كبيرة.

D. Camilleri and M. O’Callaghan, «A Comparison of Public and Private Hospital Care Service Quality in Malta,» International Journal of Health Care Quality Assurance, vol. 11, no. 4 (1998), pp. 127-133.

خامسًا: أساليب الجودة

استخدمت الخدمات العامة أساليب متنوعة لتحسين الجودة. ويمكن لكل خدمة أن تستفيد من واحد أو أكثر من الأساليب الآتية المتداخلة: الأسلوب الذي يرتكز على المستفيد من الخدمة أو العميل، والأسلوب القانوني، وأسلوب الاعتماد، والأسلوب الذي يرتكز على المعايير، والأساليب العامة في المؤسسة كاملة، وأساليب السلامة وإدارة المخاطر.

1- الأساليب التي تعتمد على المستفيد/ العميل

تهدف هذه الأساليب إلى توفير تجربة أفضل للمستفيدين من الخدمة وتحسين درجة رضى المستفيد، وقد استخدمت مؤسسات تقديم الخدمات طرائق متعددة لقياس مدى فهم المستفيدين للخدمات [(2053)] ولتطوير الاهتمام بالعملاء والإصغاء إليهم: الدراسات المسحية، ومجموعات التركيز، وتحليل الشكاوى، وتقارير الاتصال بالعملاء وصناديق أو نماذج الاقتراحات، واستخدام المتسوقين المتخفين.

إن استخدام هذه الأساليب يعني تغيير اتجاهات الموظفين بحيث يصبحون أكثر لطفًا في معاملتهم العميل، وتغيير تنظيم الخدمات لتوفير عددٍ أكبر من الخدمات الذاتية. لقد استخدمت هذه الأساليب جنبًا إلى جنب مع أفكار عن مشاركة المستفيدين ومشاركة المجتمع، وقد استخدمت هذه الأفكار منذ زمن طويل في قطاع الخدمات العامة [(2054)]. ويمكن أن يتضمن هذا الأسلوب:

- إجراء دراسات مسحية للمستفيدين للتعرف إلى ما يحبون وما لا يحبون في الخدمات المقدمة لهم، ولتحديد الأولويات التي ينبغي اتخاذ إجراءات بشأنها، واستخدام أساليب حل المشكلات لتحسين الخدمات من وجهة نظر المستفيد.
- بيان وطني أو محلي بشأن حق المستفيدين في توقع ما يريدونه من الخدمة العامة.
- مشاركة المجتمع في كل مستوى للحصول على آراء الناس بشأن الجودة والتعاون مع مقدمي الخدمات من أجل تحسينها والمساعدة في إجراءات علاجية لتحسين الخدمة وتنفيذ هذه الإجراءات.

2- الطريقة القانونية

يتضمن هذا الأسلوب استخدام القوانين التي تتطلب معايير محددة أو منح حقوق صريحة أو ضمانات للمستفيدين من الخدمات. وهذه الحقوق أو الوعود قد تكون مدعومة بعقوبات قانونية أو إجراءات لمعارضة القرارات أو لا تكون، حيث عادة ما يكون هناك «مادة للتهرب» توضح ما هو ممكن بالنسبة إلى الموارد المتاحة. وقد أدخلت بعض الدول نظام أمين المظالم الذي يوفر للمستفيد من الخدمات طريقة لرفع الشكاوى ضد الخدمات، وفي بعض الحالات لطلب التعويض [(2055)].

علاوة على حقوق المستفيدين من الخدمة، يمكن استخدام القوانين لتنظيم المهنيين بشأن معايير الجودة (مثل: منع الممارسة لغير المرخصين)، والطلب

منهم المشاركة في نشاط الجودة، والطلب من المؤسسات التي تقدم الخدمات تحقيق بعض المعايير التي تضمن الجودة أو تصنع أنظمة للجودة. وقد تتضمن الطريقة القانونية بعض القوانين التي تلزم مقدم الخدمة بتلبية معايير التقويم أو الاعتماد الخارجي وأن تخضعه للتفتيش في فترات منتظمة. فعلى سبيل المثال، تقوم الحكومة النرويجية المركزية بالتفتيش المنتظم على مقدمي خدمات الرعاية الصحية بانتظام لتتأكد من التزامهم تعليمات الجودة، وهناك عدد كبير من الدول الأوروبية تطبق نظام التقويم الخارجي للمؤسسات التي تقدم خدمات الرعاية الصحية [(2056)].

3- تقويم الجودة، الاعتماد والتنظيم

يعني الاعتماد قيام جهة خارجية بالتأكد من أن مقدم الخدمة يلبي معايير معينة، وقد تكون هذه العملية إجبارية أو اختيارية. واستخدمت هذه الطريقة كثيرًا في قطاعي الصحة والتعليم وفي حالة الخدمات التي يتم التعاقد مع جهات خارجية لتقديمها.

وفقًا لهذه الطريقة، تقدم شهادات كفاءة للمشاركين والمنشآت وللممارسين الذين يمنحون الشهادات والرخص ولمؤسسات الاعتماد لتحديد مستوى الجودة الذي تحقق. وهناك خمسة أساليب: تقويم الذات، وتقويم الأنداد، ومنح الشهادات، والترخيص، والاعتماد [(2057)]. وتتضمن فوائد هذا الأسلوب تقليل الضرر الذي قد يلحق بالمستفيدين من الخدمة بسبب المهنيين غير الأَكْفاء والخدمات الخطرة. أما عيوب هذا الأسلوب فتتمثل في كونه غير مفضل لدى كثير من المهنيين ومقدمي الخدمات، كما أنه يتطلب وقتًا طويلًا وبيروقراطية في التنفيذ. وعلاوة على ذلك يمكن استخدام المصادر بشكل أفضل لأغراض أخرى لتحسين الجودة.

4- الأسلوب الذي يرتكز على المعايير

في هذه الطريقة، تسعى الخدمة لوضع معايير للجودة - للمدخلات (مثل: عدد الموظفين، أو المعدات)، والعمليات (أوقات الانتظار)، والمخرجات (رضى المستفيدين، معدلات الأخطاء)، أو الثلاثة معًا [(2058)]. وتندرج معظم أساليب «التدقيق» أو «ضمان الجودة» تحت هذا النوع. ويُشجَع الموظفون في هذا الإطار على اتباع المعايير من خلال التدريب وإعلانات العمل والإشراف. وفي هذا السياق يكون المشرفون والمديرون مسؤولين عن تقويم أي خلل يقع بسبب عدم تطبيق المعايير. وعلاوة على ذلك، فإن المعايير تُعرَّف للنشاط الإداري وأداء الخدمات. وهناك ثلاث مراحل لتطبيق الأسلوب الذي يرتكز على المعايير:

- تطوير معايير تضمن رعاية آمنة وفعالة وممكنة في ضوء توافر الموارد المتاحة.
- تنفيذ المعايير: وضح المعايير للآخرين وأشرف على تنفيذها.
- اتخاذ إجراءات تصحيحية عندما ينخفض الأداء عن المعايير باستخدام طرائق حل المشكلات.

أظهرت الدراسات أن هذه الطريقة سهلة الفهم ويمكن تطبيقها في نظام إداري قائم في ضوء الإرشاد والدعم. ومن سيئات هذا الأسلوب أن أنظمة الإدارة والإشراف قد لا تكون قوية بدرجة كافية على التواصل وتحقيق المعايير، أو قد لا تتوافر موارد للإشراف أو للإجراءات الفعالة إذا لم يحقق الأداء المعايير المطلوبة. وقد لوحظ أنه إذا كان الاهتمام لا يصل إلى مستوى المعايير عندما لا نستطيع فعل أي شيء قد يؤدي إلى خفض المعنويات.

5- أساليب الفريق والأساليب الشاملة للمنظمة

تصف هذه الأساليب الحالة التي تقوم فيها الإدارة العليا باستخدام استراتيجية أو نظام تقويم لتحسين الجودة في المؤسسة كاملة. وهناك أنظمة عدة وطرائق لتنفيذ ذلك. تستخدم معايير إيزو 9000 (ISO 9000) لأنظمة الجودة في بعض الخدمات العامة لإيجاد نظام لضمان الجودة يغطي جوانب الجودة كلها [(2059)]. وقد وصفت هذه الطريقة بأنها «اكتبْ ما ينبغي لك أن تفعله، ونفذ ما تكتبه، واكتب الحالات التي تخطئ فيها». لقد وجهت انتقادات عدة لهذه الطريقة عندما استخدمت في الخدمات العامة حيث اتهمت باهتمامها المبالغ فيه بالتوثيق واستخدام المصطلحات الفنية الكثيرة المستعملة في ميدان ضمان الجودة في الصناعة. ولكن هذا الأسلوب ما زال يستخدم بشكل متزايد في الخدمات الفنية أو التي ترتكز على المنتج، وقد تم تعديله أيضًا ليستخدم في خدمات أخرى كذلك.

لقد اشتملت معايير إيزو 9000 مؤخرًا على أفكار من طريقة «إدارة الجودة الشاملة» بما في ذلك تحسين العملية، ولكن هناك أنظمة أخرى ترتكز على إدارة الجودة الشاملة وتستخدم في أساليب الجودة على متسوى المؤسسة الكاملة. لقد تم تطوير إطار بالدريج (Baldrige) في الولايات المتحدة بالاعتماد على أفكار الجودة الشاملة، كما تم تعديله للاستعمال في الخدمات العامة [(2060)]. أما النسخة الأوروبية من هذا الإطار والتي تسمى أنموذج EFQM فهي تستخدم على نطاق واسع في الخدمات العامة في أوروبا ولأغراض متعددة [(2061)].

الإطار (23-3): مثال: التقويم الذاتي لمراكز الرعاية الصحية كلها في الباسك عبر استخدام الأنموذج الأوروبي لإدارة الجودة الشاملة (EFQM)

لقد تحولت الرعاية الصحية العامة في بلاد الباسك من اعتبار الجودة من خصائص رعاية المريض إلى الاعتقاد بإمكان تحسين الإدارة بأكملها. فقام فريق الإدارة العام بإجراء تقويم ذاتي لـ 26 مركزًا صحيًا مستعملًا أنموذج الجودة الأوروبي. وقامت حكومة الباسك بدعم هذه الاستراتيجية التي شجعت استخدام إدارة الجودة الشاملة في الشركات. وأظهرت النتائج بعض الجوانب التي تحتاج إلى تحسين وأوصت بتنفيذ عدد من إجراءات التحسين أيضًا. كما تطرقت الدراسة أيضًا إلى فوائد التوسع في استخدام الأنموذج الأوروبي للجودة والتحديات التي تواجه هذا التطبيق في المستقبل.

A. Arcelay et al., «Self-Assessment of All the Health Centres of a Public Health Service through the European Model of Total Quality Management (EFQM),» International Journal of Health Care Quality Assurance, vol. 12, .no. 2 (1999), pp. 54-59

تُعرّف إدارة الجودة الشاملة بطرائق عدة، ولكنها بشكل عام تتضمن استراتيجية شاملة وتغيرًا في اتجاهات المؤسسة لتمكين العاملين لتعلم أساليب الجودة واستخدامها من أجل خفض التكلفة وتلبية متطلبات المرضى وغيرهم من «العملاء». وما زالت أساليب إدارة الجودة الشاملة تستخدم منذ عام 1990 في عدد من المستشفيات في أوروبا [(2062)]. ولكن معظم المستشفيات والمراكز الصحية لا تستعمل هذا النظام حتى الآن. إن نظام إدارة الجودة الشاملة يعني أشياء مختلفة لكثيرين من الناس، لكن ثمة إجماع على أنه يتضمن مشروعات للتحسين تعتمد على عمل الفرق والتركيز على العميل في أقسام المؤسسة كلها. ولم تكن هذه الطريقة سهلة التنفيذ، وسنذكر لاحقًا بعض المشكلات والدروس المستفادة من التجربة الأوروبية.

تستخدم عبارة إدارة الجودة الشاملة عادة مرادفة لعبارة «تحسين الجودة المستمر»، ولكن بعض المؤلفين يُعرّفون تحسين الجودة المستمر بأنه يتعلق بفرق الجودة الصغيرة التي تنفذ مشروعات عبر استخدام أساليب الجودة

لتحسين خدماتها. وتهدف طريقة تحسين الجودة التي ترتكز على المشروعات إلى إعداد فرق عمل لحل مشكلات الجودة بالعمل على مشكلات محددة باستخدام طرائق بسيطة (أدوات الجودة) التي تدربوا على استخدامها. وقد بدا ذلك في الخدمات العامة في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين بما يسمى «دوائر الجودة» التي اختفت لأنها لم تستخدم طرائق الجودة [(2063)]. وفي الآونة الأخيرة أصبحت فرق المشروعات التي تستخدم طريقة تحسين الجودة المستمر طريقة واسعة الانتشار لتحسين الجودة في الخدمات العامة.

من ميزات طريقة فِرق المشروعات الصغيرة أنها تمكن بعض الوحدات من حل مشكلات مهمة في الجودة وبسرعة. كما أنها تخدم المستفيدين إذا قام الفريق بمعالجة مشكلاتهم. ويمكن لهذه الطريقة أيضًا أن ترفع معنويات الموظفين واعتزازهم وتطوير قدرات المحترفين للعمل في فرق. أما عيوب هذه الطريقة فتتلخص في أنها تؤثر فحسب في بعض المجالات التي تشكل مشكلات، وتتطلب من فرق العمل وقتًا طويلًا لتعلم الأساليب مثل الوصول إلى النتائج. وكما أن الفِرق تحتاج إلى تسهيل مهماتها ودعم إداري لكي تكون ناجحة، وإلا فإن التدريب والوقت الذي صرف سيذهب هباءً.

6- خلاصة الطرائق المختلفة

في الأغلب، تركز الخدمة على طريقة واحدة، ثم تستخدم طريقة أخرى إضافية، أو برنامجًا جديدًا. وتستطيع المؤسسة الجمع بين طرائق متعددة، ولكن ينبغي لها أن تدرك أن هناك قدرة محدودة لاستيعاب التغير، وأن المفاهيم الجديدة قد تربك برنامج الجودة أو تفقده مصداقيته. ويعتقد بعضهم أن هناك فرقًا فلسفيًا بين الطرائق التي ترتكز على تحديد المعايير والتفتيش والطرائق التي تركز على الفرق التي تعمل على تحسين العمليات، حيث إن الأولى تلائم البروقراطيات الهرمية بدرجة أكبر، أما الثانية فتقدم طريقة جديدة للإدارة والدافعية والتفكير في المؤسسة.

سادسًا: هل تنجح طرائق الجودة في الخدمات العامة؟

هناك أدلة تشير إلى أن بعض المشروعات حققت تحسنًا في بعض الوحدات، ولكن الأدلة على نتائج البرامج الكبيرة للمؤسسة كاملة ما زالت قليلة [(2064)]. يبدو أن البرامج الأكثر نجاحًا هي التي استخدمت فيها طريقة واحدة صُممت لمعالجة مشكلات مؤسسة معنية وطبقت بانتظام عبر عدد من السنوات [(2065)].

من الأسئلة العلمية المفيدة التي يمكن أن نطرحها: ما الذي تفعله المؤسسة بالتحديد؟ وما هي خبرتها؟ هل هناك أدلة تشير إلى نتائج الأطراف المختلفة؟ هل هناك دروس وعبر لمؤسسات أخرى؟

ذكرت الدراسات عددًا من المشكلات المتعلقة باستخدام طريقة إدارة الجودة الشاملة وغيرها من الطرائق في الخدمات العامة. وكان الاقتصاد في جودة

الخدمات العامة أحد العوائق [2066]. فقد تنافست برامج الجودة مع استثمارات أخرى مثل تقنية المعلومات أو المعدات التي يبدو أنها كانت على درجة أقل من المخاطرة ويمكن تمويلها في الميزانيات الرأسمالية. وكانت عائدات البرامج التي اشتملت على المؤسسة كاملة وبعض المشروعات الأخرى غير مؤكدة، حيث كانت الأدلة على النجاح غير واضحة.

هناك مقاومة إدارية لتمكين الموظفين من عمليات التدريب أو العمل في فرق الجودة واستيعابهم. فالعمال أو المهنيون يرفضون التغيرات المطلوبة مثل العمل في فريق أو تعلم طرائق جديدة ولغة جديدة. ولا يعتقد كثيرون أن هذه الطرائق هي الأفضل لتحسين الجودة، وهم يخشون فقدان الاستقلال الذاتي أو الأمن الوظيفي.

لقد وجد المديرون والمهنيون أن الإصلاحات والتغيرات المتكررة في الخدمات العامة لا تسمح لهم بالتركيز على المشروعات الطويلة الأجل. فقد كانت المحافظة على التحسين المستمر صعبة حيث لا توجد حوافز للتنافس في السوق لعمل ذلك، أو حيث يكون قياس الجودة ضعيفًا ولم يظهر نتائج جهد العاملين.

سابعًا: البحث في الجودة

تطرقت بحوث الجودة إلى موضوعات ومحاور عدة. وهناك مناقشات في مدى تطبيق طرائق الجودة في القطاعين الخاص والعام، وهناك تقارير لخبرات ومسائل تتعلق بتعديل تلك الطرائق [2067]. وهناك بعض البحوث عن طرائق التنفيذ واستراتيجياته [2068]. وقد قارنت بعض البحوث بين جودة الخدمة في القطاع العام والقطاع الخاص [2069]. وهناك أيضًا العديد من التقارير عن حالات في خدمات محددة كالخدمات الحكومية المحلية على سبيل المثال [2070]، والخدمات الترفيهية العامة [2071]، ووكالات المشتريات الحكومية [2072]، والخدمات العامة [2073].

لقد تضمنت معظم بحوث الجودة في القطاع العام دراسات هدفت إلى تحديد احتياجات المستفيدين ودراسات وصفية أو دراسات لنتائج برامج الجودة أو دراسات نظرية. وقد أعد تقارير النتائج عدد من المستشارين أو القياديين في برامج الجودة، كما أن الدراسات تشير إلى انحياز نحو النتائج الإيجابية. وهناك مشكلات منهجية في عملية تقويم مبادرات الجودة [2074]، بما في ذلك القضايا المتعلقة بتجديد معايير تقويم النجاح والنتائج. ومن الصعب أن نعمم من بلد إلى آخر أو من مؤسسة إلى أخرى لأن سياق المبادرة يبدو مهمًا للنجاح. وتثير هذه المشكلات المنهجية بعض الشكوك في الادعاءات الإيجابية التي أشارت إليها دراسات عديدة وبخاصة في شأن «برامج الجودة».

يُعرّف برنامج الجودة بأنه النشاط المخطط له الذي تنفذه مؤسسة أو نظام خدمات لإثبات جودة الخدمة وتحسينها. وتشمل هذه الفئة عددًا كبيرًا من

التحسينات التي تعد أكثر تعقيدًا من مشروع التحسين الذي يقوم به فريق واحد للجودة. وتشمل برامج الجودة برامج للمؤسسة كاملة (برنامج إدارة الجودة الشامل)، أو لفرق من مؤسسات متعددة (برنامج تعاوني)، أو للتقويمات الخارجية للمؤسسات (برنامج اعتماد الجودة)، أو للممارسة في مؤسسات متعددة (برنامج دليل الممارسة)، أو لمبادرة أو استراتيجية وطنية أو إقليمية للجودة التي قد تتضمن أي برنامج من البرامج السابقة أو كلها.

أشارت دراسة إلى خمسة وعشرين برنامجًا منفصلًا للجودة في قطاع الخدمات الصحية العامة في المملكة المتحدة حتى عام 1996 [(2075)]، وهناك برامج أخرى طبقت بعد ذلك العام. وقد بدأت دول كثيرة ببرامج الاعتماد في غياب الأدلة البحثية التي تشير إلى الاستعمال الأفضل للموارد الملائمة للموقف والمشكلة، أو إلى الأدلة التي تشير إلى فاعلية الأنظمة المختلفة وإلى الطرائق المختلفة في تنفيذها [(2076)]. وتستهلك هذه البرامج موارد بشرية كبيرة ولكن لا يعرف إلا القليل عن فاعليتها وجدواها.

حظيت برامج الجودة في المستشفيات بحظ وافر من البحث أو الدراسة. ويشير استعراض هذه الدراسات إلى محدوديتها وأن عددًا قليلًا فحسب من مؤسسات الرعاية الصحية نفذ بنجاح برنامجًا للجودة [(2077)]. ولا يعرف إلا القليل عن استمرارية تلك البرامج أو عن نتائج طويلة الأمد لها. وهناك القليل من الدراسات التي قارنت بين برامج مختلفة للجودة في خدمات المستشفيات. واعتمدت دراسات كثيرة على تقارير ذاتية من إعداد اختصاصيي الجودة أو كبار المديرين بناء على دراسة مسحية واحدة مقارنة بالماضي. وهناك عدد قليل جدًا من برامج تحسين الجودة التي تمت دراستها أو تقويمها بانتظام. أما بشأن الاعتماد، فقد ذكر المديرون أن المؤسسات التي حصلت على تقويمات متدنية (تحت التجربة) وفقًا لتقويم هيئة الاعتماد الأميركية لخدمات الرعاية الصحية، فقد منحت درجات أعلى بعد ثلاث سنوات، ولكنها لم تقم بتغييرات جذرية [(2078)]. وهناك دراسات تصف أو تقوِّم صدق أو قيمة أنظمة عديدة لتقويم الجودة المقارنة في الصحة والتعليم [(2079)]، ولكن دراسات قليلة أجريت لتقويم عمليات التقويم الخارجية [(2080)]، أو لتقويم استراتيجيات الجودة الإقليمية أو الوطنية.

هناك تيار بحثي يتنامى تدريجًا في شأن كيفية تعاون المؤسسات المختلفة لضمان تقديم خدمات ذات جودة عالية لمجموعات محددة من المستفيدين. وتركز بعض هذه البحوث على دور المشتريات العامة أو تمويل المؤسسات بصفتها منسقة لخدمات عامة أخرى أو خدمات متعددة الملكية [(2081)]، ويركز عدد آخر من البحوث على كيفية تطوير الشراكات المحلية مع العديد من المؤسسات بوصفها مؤسسات رعاية المسنين على سبيل المثال [(2082)].

من الواضح أن هناك حاجة إلى المزيد من التقويم وهناك أنواع أخرى من الدراسات لبرامج الجودة التي تجيب عن تساؤلات أصحاب القرار، والتي

تعتمد الجانب النظري للتحسينات الواسعة التي تقوم بها مؤسسات الخدمات العامة.

ثامنًا: تحديات تحسين جودة القطاع العام

تطرقت الدراسات إلى وجود أدلة متباينة في شأن طرائق الجودة، على الرغم من أن معظم الدراسات تهتم بالنتائج المحدودة على المدى القصير. ولكن هناك مناقشات واسعة في كيفية تكييف طرائق الجودة وتنفيذها في الخدمات العامة. وتشير معظم الدراسات إلى أن أفكار تحسين الجودة قد ركزت على كيفية جعل الخدمات العامة أكثر استجابة لحاجات المستفيدين في المجتمعات الغربية الاستهلاكية.

من الجدير ذكره أن أساليب الجودة ناجحة في أساسها: ميدان الصناعة. إن مراقبة الجودة الفنية وضمانها أمر واسع الانتشار، ولكن برامج عديدة واسعة النطاق وبرامج تحويلية مثل برنامج إدارة الجودة الشاملة أخفقت أو أدت إلى نتائج متباينة [(2083)]. تقدم معظم مؤسسات القطاع العام خدمات وليس منتجات صناعية: ولكن تعريف الخدمات وقياسها ومراقبتها وتحسينها أصعب مما هو عليه الحال في المنتجات المادية. إن دور العاملين والعلاقات مع العميل مهمَّين في مسألة الجودة. وعلاوة على ذلك، فإن توحيد المعايير لخفض التباين ليس هو المطلوب دائمًا، ولكن الأنظمة والتدريب اللذان يسمحان باستجابة مرنة وملائمة لحاجات العميل، وأنواع مختلفة من المساءلة في الخدمات العامة كثيرًا ما تتعارض مع هذا «المطلوب من الخدمات».

هناك سبب آخر لعدم إمكان النقل البسيط لأساليب الجودة إلى الخدمات العامة يتمثل في عدم وجود عميل محدد بسيط لهذه الخدمات. إن المستفيد الرئيس من التعليم هو الطالب، ولكن هناك مستفيدين آخرين: الآباء والأمهات، والصناعة والمجتمع. وهناك مسألة أخرى تتمثل في أن توقعات العميل وحاجاته يجب ألا تكون الهدف الوحيد: فهناك خدمات عامة مهنية كثيرة قد لا يعرف فيها المستفيدون حاجاتهم. فالذي يرغب المريض في الحصول عليه، قد يؤدي إلى وفاته. وعلاوة على ذلك، فقد تظهر الجودة بعد استهلاك الخدمة بوقت قصير: كما هو الحال في رعاية الأطفال، والتعليم، وبرامج الصحة العامة.

وما زال تحسين الجودة يشكل التحدي الأكبر في التعليم والرعاية الصحية لأسباب متنوعة بما في ذلك تعدد الأهداف وتعدد المستفيدين وامتلاك المهنيين المحترفين التقليدي للجودة وتركيزهم على أساليب الجودة التي تفرضها الإدارة أو المؤسسة ومقاومتهم لها [(2084)].

يشير عدد من المعلقين إلى أن العاملين في القطاع العام يفتقرون إلى الحوافز لتحسين الجودة التي يتمتع بها العاملون في القطاع الخاص في الأسواق التنافسية. إن الجودة السيئة لا تؤثر في الوظائف أو بقاء المؤسسات

بالطريقة نفسها. وقد أشارت دراسة أميركية قوية نشرت في أوائل التسعينيات من القرن الماضي إلى أن الحوافز تشكل عقبة رئيسة: اقترح أوزبورن وغابلر [(2085)] أن استراتيجياتهما الأولى «الاستماع إلى صوت العميل» لن تكون فعالة ما لم يكن للعميل حق اختيار المُورِّد، وما لم يؤثر اختيارهم في الموارد التي يحصل عليها المُورِّد. وعلاوة على ذلك، لا بد من وجود برامج رئيسة لتحويل أنظمة البيروقراطيات وثقافتها وإدارتها.

الإطار (4-23): الفروق بين القطاع الخاص والخدمات العامة التي تؤخذ في الحسبان عند تكييف أساليب الجودة

الخدمات العامة	القطاع الخاص
عملاء كثر، معظمهم غير مشترين.	عميل مشتر بسيط.
لا يرى الموظفون علاقة بين نقص عدد العملاء وفقدانهم لوظائفهم.	يدرك الموظفون أن فقدان العميل يعني فقدان وظائفهم.
حاجات العميل مهمة. (في الصحة، لأن تخفيف المعاناة هو الهدف)	حاجات العميل هي الأولوية. رضى العميل مهم جدًا.
أحيانًا تكون الخدمة معقدة متعددة الجوانب تتضمن عناصر فنية ورعاية.	خدمة أو منتج بسيط.
السلطة الوظيفية والسياسية - الجودة مسيسة.	الموظفون متحدون وغير منقسمين.
العلاقة بين المدخلات والعمليات والمخرجات غير معروفة بالدرجة نفسها وغير متوقعة نوعًا ما.	العلاقة بين المدخلات والعمليات والمخرجات معروفة ويمكن التنبؤ بها.
الأداء معقد وصعب القياس ومتعدد الجوانب.	مقاييس الأداء للنجاح بسيطة.

كانت معظم المناقشات قد تركزت حول تحديات تحسين الجودة في ميداني التعليم والصحة حيث ثمة عميل مبهم وأهداف متعددة وقوى عاملة متنوعة المهارات وشبه مهنية. لقد كان دور الإدارة في القطاع الصحي أضعف ممّا هو عليه الحال في قطاع الصناعة. ففي الآونة الأخيرة، شعر أصحاب المهن أن

استقلاليتهم وقوتهم مهددة ولم يرحبوا بفكرة إعطاء الإدارة دورًا قويًا في قيادة الجودة.
واجهت إدارة الجودة الشاملة تحديات معينة في مجالي التعليم والرعاية الصحية، فقد كانت تعد بكثير ولا تقدم إلا القليل. فمن الناحية النظرية، إن برامج إدارة الجودة الشاملة تقودها الإدارة، ويتمثل دور المدير فيها بتمكين الموظفين لتحسين الجودة. ولذلك يتغير دور المدير من السيطرة والمراقبة ليصبح داعمًا وميسرًا لعمل الموظفين وفرق العمل. ولا تقتصر هذه النظرية على كونها تقدم دورًا جديًا للمديرين، ولكنها أيضًا نظرية لكيفية تحمل العاملين مسؤوليات لإدارة عملية الرعاية، ولم تخضع الطرائق العلمية فحسب لعملية «الدمقرطة» ولكن الإدارة خضعت لها أيضًا. فكان على المديرين أن يتبنوا دورًا جديدًا لتقديم الطرائق والأساليب، وعندما يستلم المستخدمون زمام أمور عملية الرعاية، فإن دور المديرين يتغير مرة أخرى. ولم يكن بالإمكان فهم هذه العملية، أو عندما فهمت، فقد وجد المديرون التغيير صعبًا.

الإطار (5-23): بعض الفروق بين القطاع الخاص والخدمات الصحية العامة التي تؤخذ في الحسبان عند تكييف أساليب الجودة

الرعاية الصحية العامة	القطاع الخاص
يتمتع الأطباء بدرجة كبيرة من الاستقلالية ويحتاجون إليها.	للعاملين في الخط الأمامي حرية تصرف قليلة.
الكفاءة الإدارية غير متطورة وخطوط إدارة مهنية متعددة.	تكون الهيكلية على شكل مديرين مهنيين وخط إدارة واحد.
الإدارة مسيسة بدرجة كبيرة.	تستطيع الإدارة التوجيه من دون الرجوع للسلطات السياسية العليا: يكون التغيير سريعًا.
يتطلب التغيير أطباء وغيرهم من الراغبين في إنجاح التعاون.	قد تأتي برامج التغيير من القمة إلى القاعدة.

باختصار، تشير الدراسات إلى أن طرائق الجودة تستطيع تحسين خبرات المستفيدين من الخدمات العامة في بعض المواقف. ولكي تطبق الطرائق

بعناية أكبر ولكي تزداد الفائدة منها، فإن التحديات الكبيرة التي تواجهها الخدمات العامة تتمثل في:

- دمج المهنيين في عملية تحسين المؤسسة، وبخاصة الأطباء في الخدمات الصحية؛
- تطوير المديرين ليتبنّوا دورًا قياديًا في الجودة؛
- تطوير أنظمة بيانات ملائمة وقليلة التكلفة لقياس الجودة وتقويم نتائجها المتعلقة بالتغيرات؛
- إيجاد طرائق فعالة لمعالجة مشكلات الجودة الأكبر والتي تتضمن قضايا بين المهنيين والمؤسسات.

تاسعًا: قضايا معاصرة وآفاق مستقبلية

شهدت الأونة الأخيرة صراعًا بين أنموذجين مختلفين للجودة: بين الطرائق التي ترتكز على المعايير والتفتيش والطرائق الجديدة لتحسين عملية الجودة المستمرة. وليس من العدل أن نصف الطرائق الأولى بالبوليسية والعقاب لأنها تميل إلى الاعتماد على الافتراض بأن التركيز على ابتعاد الموظفين من المعايير يؤدي بحد ذاته إلى تحسين الجودة. ولن تكون هذه الطريقة فعالة إذا لم يؤمن العاملون بالمعايير، أو إذا كانوا يخشون أن يظهروا من دون المستوى المطلوب، أو إذا لم تكن لديهم المهارات أو السلطة لإحداث تغييرات. ترتكز طريقة التحسين المستمر للجودة على الاعتقاد بأن الموظفين سجناء للأنظمة التي يعملون فيها، كما على الاعتقاد بأنهم لا يستطيعون تحقيق الجودة ما لم يستخدموا طرائق ثبت نجاحها لفهم الأنظمة وتغييرها. ويعتقد بأن هذه الطريقة ستنتج عندما يسود المؤسسة جو من الثقة ويتوافر الوقت والمهارات لاستخدام طرائق الجودة. وتتطلب هذه الطريقة تغيير التنظيم الهيكلي التقليدي في الخدمات العامة. قد تكون الطريقتان ضروريتين: لا بد من وجود معايير للجودة وتفتيش وتنظيم لها في الخدمات العامة، وقد يكون هذا شرطًا مسبقًا لطرائق التحسين المستمر للجودة. ومع ذلك، هناك حالة من التوتر وعدم الانسجام المتزايد بين هذه الأساليب.

هناك قضية أخرى متصلة بهذا الموضوع، تتمثل في ما إذا كان من الضروري نشر معلومات الجودة وتعميمها، أو الاحتفاظ بها للاستخدام الداخلي للمؤسسة أو الخدمة. ففي قطاع التعليم، أسفر الحوار عن انتصار مؤيدي النشر والتعميم؛ فالمدارس ومؤسسات التعليم العالي في كثير من الدول الغربية تنشر تقارير مقارنة [(2086)] ولكن نشر معلومات الجودة وتعميمها وجد معارضة شديدة في أنظمة الرعاية الصحية العامة. ولا يختلف الخبراء في ضرورة قياس الجودة، ولكن الخلاف مستمر في تحديد أفضل أدوات القياس. هل يؤدي نشر البيانات إلى تحسينات أسرع وأكثر أهمية في الجودة من الاحتفاظ بها داخل المؤسسة في حال كون أدوات القياس ملائمة وتسمح

بالمقارنة؟ لقد أصبح نشر المعلومات هو التوجه السائد، ولكن السؤال المطروح في الرعاية الصحية هو: هل للحكومات أو جهات أخرى حق في حجب البيانات ومنع المرضى من حماية أنفسهم؟
يبدو أن مستقبل الجودة في الخدمات العامة سيتأثر بعوامل خارجية وداخلية عدة ناجمة عن حركة الجودة المتنامية في داخل هذه الخدمات (الإطار (23-6)).

عاشرًا: خلاصة

ذكرنا أن هدف طرائق الجودة هو مساعدة الخدمة في تحقيق ما تهدف إلى تحقيقه: تلبية حاجات المستهلك بطريقة إنسانية آمنة تحترم الإنسان، ومن دون تبذير أو أخطاء. ولكن هناك أهداف أخرى للخدمات العامة، كما لها أنواع مختلفة من المستخدمين وأصحاب المصالح. الدخل عادة لا يعتمد على إرضاء المستفيدين من الخدمة الذين لا يكون لديهم مجال لاختيار مزوِّد الخدمة. إن استخدام طرائق الجودة يتطلب تغييرات جذرية: في فهم العاملين بأن مصالحهم تتحسن بتلبيتهم حاجات العميل، وبتعلمهم واستخدامهم طرائق الجودة لتحليل مؤسسات العمل وتغييرها وفي دور الإدارة وتوازن المسؤولية والسيطرة على مؤسسة العمل بين الإدارة والعاملين.
لقد عرض بعض الكتّاب والمديرين التنفيذيين طرائق الجودة بتوصيفها وسيلة تحويل كامل للخدمات العامة. وهذا يتناقض مع الأهداف المحدودة للعديد من مديري الخدمات العامة: تقديم الخدمات ذاتها، ولكنها أفضل بقليل، ما دامت الموارد متوافرة. ويعتقد آخرون أن طرائق الجودة تزيد من الموارد وأن مفاهيم الجودة تركز على المستفيدين من الخدمة.
إن هذه الطرائق في الخدمات المهنية العامة لا تغير علاقات السلطة جذريًا عندما تستخدمها مهن محددة لتحسين الجودة في هذه المهن. ويمكن أيضًا استيعاب الطرائق التي تعتمد على المعايير في بيروقراطية هرمية. ولكن مع ازدياد تعقيد مؤسسات الخدمات والتعهيد يصبح تنظيم الجودة المهنية وجودة العامل وتحسينهما أمرًا غير كاف في الخدمات العامة.
يبدو أن المشكلات الرئيسة في الرعاية الصحية وغيرها من الخدمات العامة تتمثل في تحقيق التعاون بين المهن لتحسين الجودة والعمل مع الإدارة لتغيير أنظمة الخدمات أو أنظمة الرعاية. وهنا يحدث أن تتعارض المصالح المهنية مع السياسة بخصوص الهدف العام من تقديم الخدمة الأفضل للمستفيدين. إن التعريفات والتفسيرات المختلفة للجودة سبب لهذا الارتباك، لأنها تعمل على ترسيخ الحدود المهنية والاستقلالية: وقد تكون اللغة هي خط الدفاع الأخير للمهن. وهناك من ينظر إلى طرائق الجودة في اتحادات الخدمة العامة والمهن بأنها هجوم شرس من الإدارة للسيطرة والتوجيه، أو بأنها «حصان طروادة» الذي يحتوي على جنود ضبط التكلفة. ويدل تاريخ هذه الطرائق على

إمكان بعض هذه الطرائق في إضافة المزيد من البيروقراطية، وتمكين الإدارة وغيرها من «التدخل» في حرية الموظفين وعلاقاتهم مع المستفيدين من الخدمات. كما أنه يدل على قدرة المهن على استخدام طرائق الجودة لتعزيز القيم المهنية وتأكيد المبادئ التي انحسرت أهميتها في «خضم الخدمات العامة».

الإطار (6-23): المؤثرات الخارجية والداخلية على الجودة في الخدمات العامة في المستقبل

المؤثرات الخارجية

- طلبات الممولين والجمهور لمعلومات عن الجودة.
- ضغوط لتقويم جودة مؤسسات المشتريات للخدمات العامة.
- الضغط المستمر على التمويل الذي سيفرض إعادة النظر في تكلفة الجودة السيئة وفي العائدات المتوقعة من الاستثمار في برامج ومشروعات الجودة.
- ضغط للمزيد من المساءلة عن أداء الجودة والأنظمة الداخلية لضمان الجودة.
- تقنيات المعلومات الجديدة التي تسهل جمع البيانات وتحليلها لتحسين الجودة وتجعلها أقل تكلفة وتسمح بالمقارنة، ولكنها أيضًا تتطلب مهارات جديدة في قياس الجودة وتفسيرها.
- ارتفاع توقعات المستفيدين لأنهم يقارنون بين جودة الخدمات العامة وغيرها من الخدمات، وبالتالي يصبح المستفيد أكثر قدرةً على تقويم الخدمة وأكثر إصرارًا على حيازة خدمة أفضل، إضافةً إلى زيادة قوة اتحادات المستفيدين وتطورها.
- المزيد من النزاعات والمقاضاة وانخفاض الرغبة في التسامح مع الخدمات العامة.
- ضغط من بعض الأطراف لضمان الجودة للفقراء والمستضعفين ومن لا صوت لهم من خلال حركة لحقوق المستفيدين من الخدمات.
- المزيد من المتطلبات الإقليمية للمعايير الأساسية للجودة وضمانها (وتحقيق الانسجام في حقوق المستفيدين من الخدمات العامة كما في أوروبا).
- المنافسة المتزايدة بين الخدمات العامة والقطاع الخاص.

• طرائق ضمان جودة الخدمات واستمرارها بين المؤسسات: زيادة تجزئة الخدمات وتغيرات أخرى ستؤدي إلى تقويم الخدمات المقدمة للمستفيدين وتحسينها.

التأثيرات الداخلية

• ظهور «صناعة الجودة» واهتمام اختصاصيي الجودة ومفتشي الجودة بمصالحهم الخاصة وزيادة قدراتهم لتسهيل المشروعات وإدارة المعلومات.
• الفهم المتزايد للطرائق الأفضل والأكثر فاعلية لكل خدمة وكيفية تنفيذ التغيير ما يؤدي إلى اختيار وإدارة أفضل لمشروعات الجودة.
• طريقة أكثر واقعية للتعامل مع برامج الجودة في أرجاء المؤسسة كافة وتطور أكبر في تعديل الأفكار لخدمات محددة.
• قد تصبح أنظمة الاعتماد للخدمات في القطاعين الخاص والعام جزءًا أساسيًا من الخدمات العامة.
• الإدراك المتزايد لدور المديرين وللحاجة إلى معالجة مشكلات الجودة بين الخدمات والدوائر.
• طرائق جديدة للتعامل مع المستفيدين من الخدمات لتمكينهم من تلبية حاجاتهم الخاصة.

المراجع

Anderson, C., B. Cassidy and R. Rivenburgh. «Implementing Continuous Quality Improvement (CQI) in Hospitals: Lessons Learned from the International Quality Study.» *Quality Assurance in Health Care*. vol. 3, no. 3 (1991), pp. 141-146.

Arcelay, A. et al. «Self-Assessment of All the Health Centres of a Public Health Service through the European Model of Total Quality Management (EFQM).» *International Journal of Health Care Quality Assurance*. vol. 12, no. 2 (1999), pp. 54-59.

Athos, A. and R. Pascale. *The Art of Japanese Management*. New York: Simon and Schuster, 1981.

Babakus, E. and W. G. Mangold. «Adapting the SERVQUAL Scale to Hospital Services: An Empirical Investigation.» *Health Services Research*. vol. 26, no. 6 (1992), pp. 767-786.

Bigelow, B. and M. Arndt. «Total Quality Management: Field of Dreams.» *Health Care Management Review*. vol. 20, no. 4 (1995), pp. 15-25.

______________ and ______________. «The More Things Change the More they Stay the Same.» *Health Care Management Review*. vol. 25, no. 1 (2000), pp. 65-72.

Black, S., S. Briggs and W. Keogh. «Service Quality Performance Measurement in Public/Private Sectors.» *Managerial Auditing Journal*. vol. 16, no. 7 (2001), pp. 29-39.

Blumenthal, D. and C. Kilo. «A Report Card on Continuous Quality Improvement.» *The Millbank Quarterly*. vol. 76 (1998), pp. 625-648.

Bouckaert, G. and C. Pollitt (eds.). *Quality Improvement in European Public Services*. London: Sage, 1995.

Brysland, A. and A. Curry. «Service Improvements in Public Services Using SERVQUAL.» *Managing Service Quality*. vol. 11, no. 6 (2001), pp. 389-401.

BSI. «Quality Management and Quality System Elements: Draft Guideline for Services.» British Standards Institution, Milton Keynes (1990). Definition from BS 4778, 1987.

Burns, J. *Leadership*. New York: Harper and Row, 1978.

Camilleri, D. and M. O'Callaghan. «A Comparison of Public and Private Hospital Care Service Quality in Malta.» *International Journal of Health Care Quality Assurance*. vol. 11, no. 4 (1998), pp. 127-133.

CHQCP. «Summary Report from the Cleveland Health Quality Choice Program.» *Quality Management in Health Care*. vol. 3, no. 3 (1995), pp. 78-90.

.Crosby, P. *Quality is Free*. New York: Mentor, 1979

.Deming, W. *Out of the Crisis*. Cambridge, MA.: MIT Press, 1986

Donabedian, A. *Exploration in Quality Assessment and Monitoring. 1: Definition of Quality and Approaches to its Assessment*. .Ann Arbor: Health Administration Press, University of Michigan, 1980

Donnelly, M. «Making the Difference: Quality Strategy in the Public Sector.» *Managing Service Quality*. vol. 9, no. 1 (1999), .pp. 47-52

.EFQM. *The European Quality Award 1992*. Brussels: European Foundation for Quality Management, 1992

.Ellis, R. and D. Whittington. *Quality Assurance in Health Care: A Handbook*. London: Edward Arnold, 1993

Erridge, E., R. Fee and J. McIlroy. «Public Sector Quality Initiatives: Political Project or Legitimate Goal?.» *International .Journal of Public Sector Management*. vol. 11, no. 5 (1998), pp. 341-353

Fallberg, L. and J. Øvretveit. «Introduction to Patient Ombudsmen Schemes in Europe,» in: S. Mackenney and L. Fallberg .(eds.), *Protecting Patient's Rights?* (Oxford: Radcliffe Medical Press, 2003), chap. 1

Farrell, C. and S. Ho. «Managing Quality in a UK Local Authority: The Leicester Experience.» *Managing Service Quality*. vol. .6, no. 5 (1996), pp. 38-44

.Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996

Gaster, L. «Quality Services in Local Government.» *The Journal of Management Development*. vol. 15, no. 2 (1996), pp. 78-.94

________ .and A. Squires. *Providing Quality in the Public Sector*. Maidenhead: Open University Press, 2003

Godfrey, A., D. Berwick and J. Roessner. «Can Quality Management Really Work in Health Care?.» *Quality Progress*. vol. 25, .no. 4 (1992), pp. 23-28

Grol, R., R. Baker and F. Moss. «Quality Improvement Research: Understanding the Science of Change in Health Care.» .*Quality and Safety in Health Care*. vol. 11 (2002), pp. 110-111

.Gummesson, E. *Quality: The Ericsson Approach*. Stockholm: Ericsson, 1987

Harwick, T. and M. Russell. «Quality Criteria for Public Service: A Working Model.» *International Journal of Service Industry .Management*. vol. 4, no. 2 (1993), pp. 29-39

Haydon, C. «Quality Issues in Partnership Working,» in: L. Gaster and A. Squires, *Providing Quality in the Public Sector* .(Maidenhead: Open University Press, 2003), pp. 155-172

.Hughes, O. *Public Management and Administration*. London: Palgrave, 2003

.International Standards Organization. ISO 9001. *The Standard Companion*. Geneva: ISO, 2003

Joss, R. «Costing Non-Conformance at an NHS Hospital: A Pilot Study,» in: G. Bouckaert and C. Pollitt (eds.), *Quality .Improvement in European Public Services* (London: Sage, 1995)

________ .and M. Kogan. *Advancing Quality*. Milton Keynes: Open University Press, 1995

Juran, J. M. (ed.). *A History of Managing for Quality: The Evolution, Trends, and Future Directions of Managing for Quality*. .New York: McGraw-Hill, 1995

________ .and F. M. Gryna. *Quality Planning and Analysis*. New Delhi: McGraw-Hill, 1980

Leigh, R. «Comitted to Quality: The Use of Quality Schemes in UK Public Leisure Services.» *Managing Service Quality*. vol. .13, no. 3 (2003), pp. 28-38

.Maxwell, R. «Quality Assessment in Health.» *British Medical Journal*. vol. 288 (1984), pp. 1470-1472

Mays, N. et al. (eds.). *The Purchasing of Health Care by Primary Care Organizations: An Evaluation and Guide to Future .Policy*. Buckingham: Open University Press, 2001

.Morgan, C. and S. Murgatroyd. *Total Quality Management in the Public Sector*. Milton Keynes: Open University Press, 1994

Motwani, J., V. Sower and L. Brasier. «Implementing TQM in the Health Care Sector.» *Health Care Management Review*. vol. .21, no. 1 (1996), pp. 73-82

Navaratnam, K. and B. Harris. «Customer Service in an Australian Quality Award Winning Public Sector Service Industry.» .*International Journal of Public Sector Management*. vol. 7, no. 2 (1994), pp. 42-49

Nelson, E. C. and P. B. Batalden. «Patient-Based Quality Measurement Systems.» *Quality Management in Health Care*. vol. 2 .(1992), pp. 18-30

NIST. *The Malcolm Baldrige National Quality Award 1990 Application Guidelines*. Gaithersburg, MD: National Institute of .Standards and Technology, 1990

.Norman, R. *Service Management: Strategy and Leadership in Service Businesses*. London: Wiley, 1984

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government-How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. .Reading, MA: Addison Wesley, 1992

.Øvretveit, J. *Health Service Quality*. Oxford: Blackwell Scientific Press, 1992

________. «Towards Market-Focused Measures of Customer/Purchaser Perceptions.» *Quality Forum, Institute of Quality Assurance*. vol. 19, no. 3 (1992), pp. 21-24

________. «Total Quality Management in Europe.» *International Journal of Health Care Quality Assurance*. vol. 13, no. 2 .(2000), pp. 74-79

Action Evaluation of Health Programmes and Change: A Handbook for a User Focused Approach. .________
.Oxford: Radcliffe Medical Press, 2002

What is the Best Strategy for Improving Quality and Safety of Hospitals: A Review and Synthesis of the» .________
Evidence.» *WHO*. Copenhagen (2003). at: https://goo.gl/d3FbTu

and D. Gustafson. «Evaluation of Quality Improvement Programmes.» *British Medical Journal*. vol. 326 (2003), ________
.pp. 759-761

Parasuraman, A. et al. «SERVQUAL: A Multiple Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality.» *Journal*
.*of Retailing* (Spring 1988), pp. 12-40

Pfeffer, N. and A. Coote. «Is Quality Good for You?.» Social Policy Paper 5. London: Institute for Public Policy Research,
.1991

.Pollitt, C. «Doing Business in the Temple.» *Public Administration*. vol. 68, no. 4 (1990), pp. 435-452

et al. *Considering Quality*. Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice. London: Brunel ________
.University, 1992

The Quality Assurance Agency UK (QAA). «Assessing the Quality of Education.» Assessment Process (1996). at:
https://goo.gl/gzQ7J3

Redman, T. et al. «Quality Management in Services: Is the Public Sector Keeping Pace?.» *International Journal of Public*
.*Sector Management*. vol. 8, no. 7 (1995), pp. 21-34

.Robinson, R. *Quality Circles: A Practical Guide*. London: Gower Press, 1984

and J. Le Grand. «Contracting and the Purchaser-Provider Split,» in: R. Saltman and C. von Otter (eds.), ________
.*Implementing Planned Markets in Healthcare* (Milton Keynes: Open University Press, 1995), pp. 113-133

Rosenthal, G. and D. Harper. «Cleveland Health Quality Choice.» *The Joint Commission Journal on Quality Improvement*.
.vol. 2, no. 8 (1994), pp. 425-442

Sanderson, I. «Evaluation, Learning and the Effectiveness of Public Services: Towards a Quality of Public Service Model.»
.*International Journal of Public Sector Management*. vol. 9, no. 5 (1996), pp. 90-108

.Schonberger, R. *Japanese Manufacturing Techniques*. New York: Free Press, 1982

.Scrivens, E. *Accreditation*. Milton Keynes: Open University Press, 1995

Shaw, C. «External Quality Mechanisms for Health Care: Summary of the Expert Project on Visitatie, Accreditation, EFQM and ISO Assessment in European Union Countries.» *International Journal of Quality in Health Care*. vol. 12 (2000), pp. 169-
.175

.External Assessment of Health Care.» *British Medical Journal*. vol. 322 (2001), pp. 851-854» .________

Shortell, S., C. Bennet and G. Byck. «Assessing the Impact of Continuous Quality Improvement on Clinical Practice: What
.Will it Take to Accelerate Progress?.» *The Millbank Quarterly*. vol. 76 (1998), pp. 593-624

Sweeney, J. and C. Heaton. «Interpretations and Variations of ISO 9000 in Acute Health Care.» *International Journal for*
.*Quality in Health Care*. vol. 12 (2000), pp. 203-209

Taylor, D. «Quality and Professionalism in Health Care: A Review of Current Initiatives in the NHS.» *British Medical Journal*.
.vol. 312 (1996), pp. 626-629

Thompson, R., H. Mcelroy and V. Kazandjian. «Maryland Hospital Quality Indicator Project in the UK.» *Quality in Health*
.*Care*. vol. 6, no. 1 (1997), pp. 49-55

Walshe, K. and T. Freeman. «Effectiveness of Quality Improvement: Learning from Evaluations.» *Quality and Safety in Health*
.*Care*. vol. 11 (2002), pp. 85-87

Wisniewski, M. «Using SERVQUAL to Assess Customer Satisfaction with Public Sector Services.» *Managing Service*
.*Quality*. vol. 11, no. 6 (2001), pp. 380-388

.Zeithaml, V. A., A. Parasuraman and L. L. Berry. *Delivering Service Quality*. London: Macmillan, 1990

R. Robinson and J. Le Grand, «Contracting and the Purchaser- (2020) Provider Split,» in: R. Saltman and C. von Otter (eds.), Implementing Planned Markets in Healthcare (Milton Keynes: Open University Press, .1995), pp. 113-133

R. Grol, R. Baker and F. Moss, "Quality Improvement Research: (2021) Understanding the Science of Change in Health Care," Quality and Safety .in Health Care, vol. 11 (2002), pp. 110-111

.J. Burns, Leadership (New York: Harper and Row, 1978) (2022)

J. M. Juran (ed.), A History of Managing for Quality: The Evolution, (2023) Trends, and Future Directions of Managing for Quality (New York: .McGraw-Hill, 1995)

J. M. Juran and F. M. Gryna, Quality Planning and Analysis (New (2024) .Delhi: McGraw-Hill, 1980)

.W. Deming, Out of the Crisis (Cambridge, MA.: MIT Press, 1986) (2025)

R. Norman, Service Management: Strategy and Leadership in (2026) Service Businesses (London: Wiley, 1984); E. Gummesson, Quality: The Ericsson Approach (Stockholm: Ericsson, 1987); V. A. Zeithaml, A. Parasuraman and L. L. Berry, Delivering Service Quality (London: .Macmillan, 1990)

C. Anderson, B. Cassidy and R. Rivenburgh, «Implementing (2027) Continuous Quality Improvement (CQI) in Hospitals: Lessons Learned from the International Quality Study,» Quality Assurance in Health Care, .vol. 3, no. 3 (1991), pp. 141-146

A. Godfrey, D. Berwick and J. Roessner, «Can Quality Management (2028) Really Work in Health Care?,» Quality Progress, vol. 25, no. 4 (1992), pp. .23-28

.Deming, Out of the Crisis (2029)

A. Athos and R. Pascale, The Art of Japanese Management (New (2030) York: Simon and Schuster, 1981); R. Schonberger, Japanese Manufacturing .Techniques (New York: Free Press, 1982)

C. Pollitt, «Doing Business in the Temple,» Public Administration, (2031) .vol. 68, no. 4 (1990), pp. 435-452

R. Joss and M. Kogan, Advancing Quality (Milton Keynes: Open (2032) .University Press, 1995)

E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: (2033) .Oxford University Press, 1996)

D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government-How the (2034) Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: .Addison Wesley, 1992)
L. Gaster and A. Squires, Providing Quality in the Public Sector (2035) .(Maidenhead: Open University Press, 2003)
.Pollit, «Doing»; Ferlie et al., The New Public Management (2036)
O. Hughes, Public Management and Administration (London: (2037) .Palgrave, 2003)
.Juran and Gryna, Quality Planning (2038)
.P. Crosby, Quality is Free (New York: Mentor, 1979) (2039)
BSI, «Quality Management and Quality System Elements: Draft (2040) Guideline for Services,» British Standards Institution, Milton Keynes, 1990, .Definition from BS 4778, 1987
J. Øvretveit, Health Service Quality (Oxford: Blackwell Scientific (2041) .Press, 1992)
R. Maxwell, «Quality Assessment in Health,» British Medical (2042) .Journal, vol. 288 (1984), pp. 1470-1472
N. Pfeffer and A. Coote, «Is Quality Good for You?,» Social Policy (2043) .Paper 5 (London: Institute for Public Policy Research, 1991)
Pollitt et al., Considering Quality, Centre for the Evaluation of (2044) Public Policy and Practice (London: Brunel University, 1992); Gaster and .Squires, Providing Quality
.Gaster and Squires, Providing Quality (2045)
E. C. Nelson and P. B. Batalden, «Patient-Based Quality (2046) Measurement Systems,» Quality Management in Health Care, vol. 2 (1992), .pp. 18-30
A. Parasuraman et al., «SERVQUAL: A Multiple Item Scale for (2047) Measuring Consumer Perceptions of Service Quality,» Journal of Retailing (Spring 1988), pp. 12-40; E. Babakus and W. G. Mangold, «Adapting the SERVQUAL Scale to Hospital Services: An Empirical Investigation,» .Health Services Research, vol. 26, no. 6 (1992), pp. 767-786
M. Wisniewski, «Using SERVQUAL to Assess Customer (2048) Satisfaction with Public Sector Services,» Managing Service Quality, vol. .11, no. 6 (2001), pp. 380-388
A. Brysland and A. Curry, «Service Improvements in Public (2049) Services Using SERVQUAL,» Managing Service Quality, vol. 11, no. 6 .(2001), pp. 389-401

(2050) J. Øvretveit, Action Evaluation of Health Programmes and Change: A Handbook for a User Focused Approach (Oxford: Radcliffe Medical .Press, 2002)

(2051) EFQM, The European Quality Award 1992 (Brussels: European Foundation for Quality Management, 1992); International Standards .Organization, ISO 9001, The Standard Companion (Geneva: ISO, 2003)

(2052) T. Harwick and M. Russell, «Quality Criteria for Public Service: A Working Model,» International Journal of Service Industry Management, .vol. 4, no. 2 (1993), pp. 29-39

(2053) Parasuraman et al., «SERVQUAL»; J. Øvretveit, «Towards Market-Focused Measures of Customer/Purchaser Perceptions,» Quality Forum, .Institute of Quality Assurance, vol. 19, no. 3 (1992), pp. 21-24

(2054) .Gaster and Squires, Providing Quality

(2055) L. Fallberg and J. Øvretveit, «Introduction to Patient Ombudsmen Schemes in Europe,» in: S. Mackenney and L. Fallberg (eds.), Protecting .Patient’s Rights? (Oxford: Radcliffe Medical Press, 2003), chap. 1

(2056) C. Shaw, «External Quality Mechanisms for Health Care: Summary of the Expert Project on Visitatie, Accreditation, EFQM and ISO Assessment in European Union Countries,» International Journal of Quality .in Health Care, vol. 12 (2000), pp. 169-175

(2057) E. Scrivens, Accreditation (Milton Keynes: Open University Press, .1995)

(2058) R. Ellis and D. Whittington, Quality Assurance in Health Care: A .Handbook (London: Edward Arnold, 1993)

(2059) International Standards Organization, ISO 9001, The Standard; J. Sweeney and C. Heaton, «Interpretations and Variations of ISO 9000 in Acute Health Care,» International Journal for Quality in Health Care, vol. .12 (2000), pp. 203-209

(2060) .«Harwick and Russel, «Quality Criteria for Public Service

(2061) .EFQM, The European Quality Award

(2062) J. Øvretveit, «Total Quality Management in Europe,» International .Journal of Health Care Quality Assurance, vol. 13, no. 2 (2000), pp. 74-79

(2063) R. Robinson, Quality Circles: A Practical Guide (London: Gower .Press, 1984)

(2064) R. Joss, «Costing Non-Conformance at an NHS Hospital: A Pilot Study,» in: G. Bouckaert and C. Pollitt (eds.), Quality Improvement in European Public Services (London: Sage, 1995); S. Shortell, C. Bennet and

G. Byck, «Assessing the Impact of Continuous Quality Improvement on Clinical Practice: What Will it Take to Accelerate Progress?,» The Millbank Quarterly, vol. 76 (1998), pp. 593-624; D. Blumenthal and C. Kilo, «A Report Card on Continuous Quality Improvement,» The Millbank Quarterly, vol. 76 (1998), pp. 625-648.

(2065) J. Øvretveit, «What is the Best Strategy for Improving Quality and Safety of Hospitals: A Review and Synthesis of the Evidence,» WHO, Copenhagen (2003), at: https://goo.gl/d3FbTu

(2066) Joss, «Costing Non-Conformance».

(2067) I. Sanderson, «Evaluation, Learning and the Effectiveness of Public Services: Towards a Quality of Public Service Model,» International Journal of Public Sector Management, vol. 9, no. 5 (1996), pp. 90-108; Pollitt et al., Considering; Gaster and Squires, Providing Quality.

(2068) على سبيل المثال، في الحكومة المحلية في المملكة المتحدة:

L. Gaster, «Quality Services in Local Government,» The Journal of Management Development, vol. 15, no. 2 (1996), pp. 78-94;

في التعليم في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة:

C. Morgan and S. Murgatroyd, Total Quality Management in the Public Sector (Milton Keynes: Open University Press, 1994);

في قطاع الخدمة الصحية الوطنية في المملكة المتحدة:

Joss and Kogan, Advancing.

(2069) خدمة المستشفيات:

D. Camilleri and M. O'Callaghan, «A Comparison of Public and Private Hospital Care Service Quality in Malta,» International Journal of Health Care Quality Assurance, vol. 11, no. 4 (1998), pp. 127-133; T. Redman et al., «Quality Management in Services: Is the Public Sector Keeping Pace?,» International Journal of Public Sector Management, vol. 8, no. 7 (1995), pp. 21-34; S. Black, S. Briggs and W. Keogh, «Service Quality Performance Measurement in Public/Private Sectors,» Managerial Auditing Journal, vol. 16, no. 7 (2001), pp. 29-39.

(2070) في المملكة المتحدة:

C. Farrell and S. Ho, «Managing Quality in a UK Local Authority: The Leicester Experience,» Managing Service Quality, vol. 6, no. 5 (1996), pp. 38-44;

في الولايات المتحدة:

Osborne and Gaebler, Reinventing Government.

(2071) R. Leigh, «Comitted to Quality: The Use of Quality Schemes in UK Public Leisure Services,» Managing Service Quality, vol. 13, no. 3 (2003), .pp. 28-38

(2072) E. Erridge, R. Fee and J. McIlroy, «Public Sector Quality Initiatives: Political Project or Legitimate Goal?,» International Journal of Public .Sector Management, vol. 11, no. 5 (1998), pp. 341-353

(2073) K. Navaratnam and B. Harris, «Customer Service in an Australian Quality Award Winning Public Sector Service Industry,» International .Journal of Public Sector Management, vol. 7, no. 2 (1994), pp. 42-49

(2074) K. Walshe and T. Freeman, «Effectiveness of Quality Improvement: Learning from Evaluations,» Quality and Safety in Health Care, vol. 11 (2002), pp. 85-87; J. Øvretveit and D. Gustafson, «Evaluation of Quality Improvement Programmes,» British Medical Journal, vol. 326 (2003), pp. .759-761

(2075) D. Taylor, «Quality and Professionalism in Health Care: A Review of Current Initiatives in the NHS,» British Medical Journal, vol. 312 (1996), .pp. 626-629

(2076) C. Shaw, «External Assessment of Health Care,» British Medical .Journal, vol. 322 (2001), pp. 851-854

(2077) B. Bigelow and M. Arndt, «Total Quality Management: Field of Dreams,» Health Care Management Review, vol. 20, no. 4 (1995), pp. 15-25; J. Motwani, V. Sower and L. Brasier, «Implementing TQM in the Health Care Sector,» Health Care Management Review, vol. 21, no. 1 (1996), pp. 73-82; Shortell, Bennet and Byck, «Assessing the Impact»; .«Blumenthal and Kilo, «A Report Card»; Øvretveit, «What is the Best

(2078) .«Blumenthal and Kilo, «A Report Card

(2079) R. Thompson, H. McElroy and V. Kazandjian, «Maryland Hospital Quality Indicator Project in the UK,» Quality in Health Care, vol. 6, no. 1 (1997), pp. 49-55; CHQCP, «Summary Report from the Cleveland Health Quality Choice Program,» Quality Management in Health Care, vol. 3, no. 3 (1995), pp. 78-90; G. Rosenthal and D. Harper, «Cleveland Health Quality Choice,» The Joint Commission Journal on Quality Improvement, .vol. 2, no. 8 (1994), pp. 425-442

(2080) NIST, The Malcolm Baldrige National Quality Award 1990 Application Guidelines (Gaithersburg, MD: National Institute of Standards and Technology, 1990); EFQM, The European Quality Award; International .Standards Organization, ISO 9001, The Standard

(2081) N. Mays et al. (eds.), The Purchasing of Health Care by Primary Care Organizations: An Evaluation and Guide to Future Policy .(Buckingham: Open University Press, 2001)

(2082) C. Haydon, «Quality Issues in Partnership Working,» in: Gaster and .Squires, Providing Quality, pp. 155-172

(2083) B. Bigelow and M. Arndt, «The More Things Change the More They Stay the Same,» Health Care Management Review, vol. 25, no. 1 .(2000), pp. 65-72

(2084) M. Donnelly, «Making the Difference: Quality Strategy in the Public .Sector,» Managing Service Quality, vol. 9, no. 1 (1999), pp. 47-52

(2085) .Osborne and Gaebler, Reinventing Government

(2086) في بريطانيا كما:

The Quality Assurance Agency UK (QAA), «Assessing the Quality of Education,» Assessment Process, 1996, at: https://goo.gl/gzQ7J3

الفصل الرابع والعشرون: إصلاحات الميزانية والمحاسبة ...... إيرين شارب روبن - جوان كيلي

لقد تراوحت إصلاحات إعداد الميزانية العامة في العالم في العقد الماضي ما بين كونها بسيطة إلى جذرية. واشتملت التغيرات الجذرية على التحول من إعداد ميزانية البنود في ظل بيروقراطية حكومية مركزية إلى تبني ميزانية البرامج والأداء، كما تضمنت تلك التغيرات عقود الأداء والإدارة التجارية والتعاقد أو الإيجار مع القطاع الخاص وقياس النتائج والنواتج وتغيرات المحاسبة واللامركزية المالية. وهذه الإصلاحات تؤثر في قواعد إعداد الميزانية وعمليّاتها وفي التفويض والتنفيذ وإعداد التقارير وإدارة النفقات العامة، بما فيها كيفية تقديم الخدمات العامة. لقد أدى شيوع استخدام عبارة الإدارة العامة الجديدة لتوصيف العديد من هذه المبادرات إلى تشابه خادع، ولكن الإصلاحات الفعلية عالجت مشكلات محلية وعكست السياسة والثقافة والتاريخ المحلي، علاوة على جهد الإصلاحات السابقة وضغوطها التي جاءت من المؤسسات العالمية. ويؤدي هذا التنوع في الاحتمالات إلى مسألة معقدة لا يمكن تلخيصها بعدد قليل من الجمل.

يستعرض هذا البحث الإصلاحات المقترحة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها ومدى نجاحها. وستكون نتائج المسح والتحليل الذي نجريه غير واضحة إذا كانت تزخر بالمعلومات. وتتباين كمية المعلومات المتوافرة وجودتها في بلدان مختلفة تفاوتًا كبيرًا. وكثيرًا ما كان الباحثون يتجاهلون الإصلاحات المخفقة، ما أدى إلى تحيز في التقارير الحالية باتجاه إيجابي. لقد حدثت إصلاحات لفترات مختلفة في بلدان مختلفة، وقد طبق بعضها جزئيًا فحسب، الأمر الذي جعل مقارنتها ببعضها ببعض صعبًا. وأخيرًا، أدى العدد الكبير من الدول التي تأثرت بتلك الإصلاحات إلى انتقائية في العرض، ما جعل النتائج غير منظمة. لذلك، فإن هذه الدراسة تمثل تقريرًا مرحليًا عن مجموعة من العمليات المستمرة في عدد محدد من الدول اعتمادًا على الدراسات والملاحظات المباشرة التي قدمها الباحثون والممارسون في عدد من الدول.

أولًا: عناصر إصلاح الميزانية

شهد العقد الماضي عددًا من الإصلاحات في الميزانية والمحاسبة بأهداف مختلفة لكل منها. وتضم القائمة التي نركز عليها في هذا البحث ميزانية ترشيد الإنتاج وإعداد موازنة النتائج، واللامركزية المالية والمحاسبة على أساس

الاستحقاق وإعداد الميزانيات وترتيب النفقات بحسب الأولويات وخفض الميزانية لتحقيق التوازن في الميزانيات [(2087)]. لقد ارتبطت بعض هذه الإصلاحات، عندما تُجمع معًا في حزم وتستخدم لأغراض محددة، بالإدارة العامة الجديدة، ولكن ليس من الواجب أن تكون منها. وترتكز بعض عناصر ترشيد الإنتاج على إصلاحات ميزانية الأداء السابقة، على سبيل المثال. تستطيع الدول أن تعتمد ميزانية الأداء من دون استخدام أي أيديولوجيا إدارية أو فلسفة الخيار العام التي ترافق الإدارة العامة الجديدة.

1- ترشيد الإنتاج وإعداد ميزانية النتائج

يهدف بعض جهد الإصلاح الجذري إلى تحويل أساس رقابة الميزانية من ميزانية البنود إلى أهداف الإنتاج والنتائج القابلة للقياس. ويرافق هذا التحول عادة استخدام «عقود الأداء» التي تحدد إما النتائج (المخرجات) وإما كمية الخدمات وجودتها (الإنتاج) التي يجب أن توفر مقابل مبلغ إجمالي مقطوع. ثم يصبح مديرو البرنامج مسؤولين عن تنفيذ هذه النتائج المتفق عليها، وتحدد المخصصات المستقبلية، من الناحية النظرية في الأقل، على أساس هذا الأداء. وينبغي أن تصاغ أهداف هذه البرامج بوضوح، ولا بد من تطوير مقاييس الأداء ورقابتها، وستؤثر هذه المعلومات في اتخاذ قرارات الميزانية.
تهدف هذه المجموعة من الإصلاحات إلى منح مديري البرامج مرونة في استخدام الموارد العامة بطريقة تضمن تنفيذ السياسات بفاعلية وكفاءة. ويتضمن الهدف أيضًا تحويل دور المسؤولين الرئيسين عن الميزانية - والمشرعين، والوزراء، والمنظمات الرئيسة - من الإدارة الصغيرة غير الملائمة (رقابة المدخلات) إلى النظر في أهداف السياسة ومدلولاتها. يهدف قياس الأداء بعناصره التجارية إلى زيادة الشفافية والمساءلة للحكومة. وتهدف عملية دمج المعلومات عن أداء النتائج وترشيد الاستهلاك في عملية الميزانية إلى المساعدة في استبعاد البرامج غير الفعالة التي تهدر الأموال ولا تحقق أهدافها، أو لا تحققها إلى أقصى درجة ممكنة.
من المحتمل أن يتأثر دور المشرعين في الميزانية بتنفيذ هذه الإصلاحات. وإذا كان دور المشرعين محدودًا في تحديد أهداف الأداء وترتيبها بحسب الأهمية أو تقويمها، فإنهم يخسرون سلطاتهم الرقابية السابقة ولن يكتسبوا إلا قليلًا من السلطة والتأثير وقد لا يكتسبون شيئًا. وإذا لم يتوافر لديهم الموظفون لإجراء التحليل الأولي أو لاستلام تقارير الأداء وتحليلها، فإنهم سيفقدون سلطاتهم بطريقة غير مباشرة. وهناك مشكلة محتملة ثانية تتمثل في أن إخضاع المديرين للمساءلة عن النتائج (التي قد لا يكون لهم تحكم كبير فيها) قد يكون صعبًا أو مستحيلًا، إضافةً إلى كون المؤسسة التي تخضع للتقويم هي نفسها التي توفر المعلومات عن ترشيد الإنتاج والنتائج. حينئذ تصبح دقة التقارير وشفافيتها أمرًا محرجًا.

2- الإصلاحات المحاسبية

يدعي بعضهم أن الإصلاحات المحاسبية القائمة على الاستحقاق وإصلاحات الميزانية تزيد من شفافية استخدام الأصول العامة، ولذلك فهي تحسن من مساءلة الحكومة وكفاءة توزيع الموارد [(2088)]. تؤثر الإصلاحات المحاسبية القائمة على الاستحقاق في مستويات عدة بما فيها توسيع المحاسبة الحكومية ومحاسبة الدوائر لتشمل الحساب الختامي وبيان الأصول والديون أو الالتزامات وتطوير سجل الأصول العامة والتكلفة الإجمالية لبرامج الحكومة. تستخدم الإصلاحات المحاسبية القائمة على الاستحقاق هذه المعلومات عن الإنفاق العام لتغيير طريقة صنع القرارات وأساس ضبط الرقابة. وبينما استخدمت محاسبة الاستحقاق على نطاق واسع في القطاع العام، فقد استخدم إعداد ميزانية الاستحقاق في عدد قليل من الدول. وفي بعض الدول، تحل هذه الإصلاحات محل المحاسبة النقدية وإعداد الميزانية، وفي دول أخرى فإن المعلومات الناتجة تكمل أو توسع نظام المحاسبة النقدية القائم.

يدعي أنصار هذا الإصلاح أن المحاسبة القائمة على الاستحقاق تحسن كفاءة تخصيص الموارد واستخدامها بتحديد كمية إنفاق الحكومة على البرامج [(2089)]. وفي ظل غياب هذه المعلومات يصبح من الصعب معرفة ما إذا كان البرنامج مكلفًا أو أن المؤسسة تنفق قليلًا على المشتريات (أو إصلاح) الأصول الرئيسة. وقد يؤدي قياس التغيرات، عبر الزمن، في قيمة الأصول الحكومية والتزاماتها إلى تحديد المواقع التي تمولها المؤسسات الحكومية بشكل كاف أو التي خفضت فيها الاحتياطات الرأسمالية، وبالتالي فهي بحاجة إلى نقل رؤوس الأموال، وإلا فإنها ستواجه مشكلات مالية عسيرة. ويدعي آخرون أن المحاسبة الأفضل للأصول الرأسمالية تسمح لمديري البرامج بتقدير العائدات من الاستثمارات العامة. ويكمن السر في أنه إذا كانت قيمة الأصول الرأسمالية أكثر وضوحًا، فإن تقديرات تكاليف المشروع تصبح أكثر دقة، كما تتحسن القدرة على تحديد أهمية الاستثمارات وخفضها، وبخاصة تلك التي يتوقع أن تكون عائداتها منخفضة.

لقد تبنت بعض الحكومات هذا الإصلاح أو تدرس فكرة استخدامه بوصفه جزءًا من مجموعة واسعة من الإصلاحات العامة. وإذا ما افترضنا أن المنافسة بين القطاعين العام والخاص ستبقى مستمرة لكي نحدد تكاليف الخدمات الحكومية أو لتسهيل العطاءات التنافسية، ينبغي أن تكون نماذج التكاليف في القطاعين العام والخاص متقاربة. يذكر كارلين وغوثري [(2090)] أن ميزانية الاستحقاقات في أستراليا ونيوزيلندا صممت لدعم نظم قياس الأداء وإعداد الميزانية التي تعتمد على النتائج عبر توضيح تكلفة تحقيق المنتجات والمخرجات المطلوبة عبر الزمن.

3- اللامركزية المالية

تعني اللامركزية المالية مَنْح الحكومات المحلية أو الإقليمية سلطة ضريبية، ومنحها اعترافًا لتقديم خدماتها وإدارتها أو مزيج من الأمرين معًا. وهي النتيجة المنطقية للامركزية السياسية التي تُقرّب الحكومة من الناس. وعندما تصبح المؤسسات السياسية لامركزية لا بد من وجود نوع من اللامركزية المالية التي تسمح للحكومات المحلية ومواطنيها باختيار مشروعات وتطوير الأولويات وتنفيذ الأهداف. وفي إطار هذا الأنموذج، يُتوقع من الحكومات المحلية أن تحدد حاجات المجتمع المحلي بشكل أفضل مما تفعله الحكومات الوطنية، ولذلك يفترض أن تؤدي اللامركزية المالية إلى توزيع أفضل وأكثر فاعلية للإيرادات. وهذان السببان: تنفيذ الديمقراطية وتحسين نفقات التطوير الاقتصادي هما اللذان يُستخدمان عادةً في دعم اللامركزية المالية وهناك مسألة ثالثة تُطرح أحيانًا، تتمثل في ضرورة زيادة الحكومة للإيرادات بشكل يتلاءم مع النفقات. فإذا كانت الحكومة الوطنية تنفق 50 في المئة من الأموال، عليها أن تجلب إيرادات بالنسبة نفسها. وينطبق هذا أيضًا على الحكومات المحلية. إن إيجاد هذا التوافق يلغي وجود الدفعات بين الحكومات، التي عادة ما تُستغل بشكل غير مقبول، وقد يساعد ذلك أيضًا في ضبط الإنفاق لأن التردد أو استحالة الحصول على المزيد من الضرائب على ذلك المستوى من الحكومة سيعوض عن الحاجة إلى الخدمات. لقد كان البنك الدولي، بشكل خاص، قلقًا لأن إنفاق الحكومات المحلية غير المضبوط قد يؤدي إلى عدم توازن في الميزانيات.

إن جهد اللامركزية المالية يجلب معه مخاوف بأن المسؤولين المحليين القليلي الخبرات سيسيئون إنفاق الأموال، وبخاصة في ظل وجود عدد قليل من القوانين والتقاليد التي تمنع الفساد أو السمسرة. وهناك مشكلة ثانية في التنفيذ تتمثل في احتمال وجود موارد قليلة في الحكومات المحلية لفرض الضرائب عليها، وبخاصة إذا كان السكان فقراء، ولذلك فإن مساعدات الحكومة الوطنية ضرورية. قد يتم تطوير معادلات معينة للتخصص بهدف تحقيق العدالة في الإنفاق في أرجاء الدولة كلها بين المقاطعات الفقيرة والأكثر غنى، ولكن التمويل الذي يتفق عليه قد يؤثر في هذه المعادلات ويقلل تأثيرها. لذلك فمن الصعب أن نحقق التوازن الصحيح بين المستويين المحلي والقومي وأن نمنع الاستغلال والفساد الكبير في النظام أو الاستجابات غير الملائمة للحوافز الداخلية. وقد تجد الحكومات الوطنية نفسها في حاجة إلى أموال في ضوء الوظائف التي ينبغي لها أن تنفذها، وعلاوة على ذلك، فقد يكون من الصعب التحكم في الحكومات المحلية مباشرة ما يؤدي إلى تراكم الديون.

4- توازن الميزانية: تحديد الأولويات والاقتطاعات والإصلاحات الضريبية

إن الدول التي تسعى إلى تحقيق التوازن في الميزانية باستخدام برامج سياسية فإنها في الواقع تحاول الجمع بين تحديد الأولويات وتحديد الإنفاق وخفض الميزانية بالاقتطاعات والإصلاحات الضريبية. ويتضمن هذا الجهد ضبط الزيادات في تكاليف رواتب التقاعد أو الخدمات الصحية وتحسين برامج الإنتاجية وخفض حجم التوظيف الحكومي، أو ضبط النفقات الرأسمالية. وهناك عدد من الدول التي تتعامل مع قوانين الميزانية المتوازنة، بينما تعتمد دول أخرى أنموذج الاتحاد الأوروبي (في إطار قانون النمو والاستقرار) الذي يسمح بإنفاق معاكس. ولجأت بعض الدول الى فرض قيود متوسطة الأجل لمعالجة مستوى العجز والديون.

قد يتطلب تحديد الأولويات فحصًا رسميًا للنفقات على غرار الميزانية الصفرية، مع التركيز على مقارنات العوائد والتكاليف وبخاصة في المشروعات الرأسمالية، وقد يتضمن التحديد أيضًا سياسات واضحة جديدة يضعها المسؤولون المنتخبون. وقد تعمل الإصلاحات الضريبية على خفض الضرائب على المشروعات التجارية أو على الأغنياء في محاولة لإنعاش الاقتصاد، وزيادة الضرائب للمساعدة في تحقيق التوازن في الميزانية، أو التحول من مصدر واحد للإيرادات الى مصدر آخر من أجل تعديل الاقتصاد المتقلب. لقد تبنت دول عديدة مجموعات مختلفة من التغيرات، وفي إطار الدول المختلفة حدث تحول من أنموذج إلى آخر كما حدث في التحول من زيادة الضرائب لتحقيق توازن الميزانية إلى خفض الضرائب عن الأثرياء أو العكس.

ثانيًا: إصلاحات الميزانية والإصلاحات المحاسبية في دول مختارة

لقد كان اختيار الدول التي سنتحدث عنها انتقائيًا. وذلك كي نتمكن من عرض أمثلة لدول كبيرة وأخرى صغيرة، ومن دول تبنت الإدارة العامة الجديدة ودول أوروبية لم تتبع هذا النمط في الإدارة بدقة، ودول في مرحلة الانتقال نحو الديمقراطية واقتصاد السوق. وفي إطار هذه القيود تم اختيار دول اعتمادًا على خبرتنا ومعرفتنا المباشرة، وبناءً على ما استطعنا جمعه من معلومات من تقارير مباشرة عن دول أخرى. وكانت النتيجة عملية تعلم وتكيف وتغير مستمر بغض النظر عما إذا كانت الدولة مثالًا يطبق الإدارة العامة الجديدة مثل نيوزيلندا والمملكة المتحدة [(2091)]، أو من مثل إحدى الدول الكثيرة التي تمر في مرحلة التحول نحو اقتصاد السوق الحرة.

1- نيوزيلندا

لقد شهد القطاع العام في نيوزيلندا مرحلتين مختلفتين من إصلاحات الميزانية [(2092)]. وقد بدأت مجموعة الإصلاحات الأولى في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين. وفي عام 1987 نشرت وزارة المالية في نيوزيلندا مقالات عن أسباب المشكلات الاقتصادية واقترحت حلولًا لها. واعتمدت الإصلاحات المقترحة على تبريرات اقتصادية، وكان ذلك هو الخيار العام، الذي كان يهدف إلى خفض حجم القطاع العام وتكاليفه من طريق إعادة تشكيل هيكلة الحوافز التي ترتكز عليها المؤسسات العامة. وهذا يعني زيادة الحرية على حساب المدخلات، والفصل بين المشترين والمُورِّدين للخدمات العامة، وتوضيح المساءلة وتمكينها بالنسبة إلى المخرجات، وإدخال نظام التعهيد والخصخصة. وفي عام 1989، تم سنّ تشريع يتطلب أن تكون الأهداف المالية واضحة قابلة للقياس، كما تطلب تطوير الميزانيات السنوية في إطار الأهداف المالية المحددة سلفًا. ومع أن العناصر الفردية لهذه المرحلة من الإصلاحات نفذت تدريجًا، فإن كونها ترتكز على خطة وإدارة مالية منحها تماسكًا وانسجامًا عامًا. لقد أصبحت المرحلة الأولى من الإصلاحات رمزًا لإعداد الميزانيات والإصلاحات المحاسبية للإدارة العامة الجديدة.

بدأت مرحلة الإصلاحات الثانية في نيوزيلندا في التسعينيات من القرن العشرين. وجاءت بسبب المشكلات وجوانب القصور التي ظهرت في المرحلة الأولى، كما كانت أيضًا نتيجة للتغيرات السياسية والاقتصادية. وبشكل عام، كانت إصلاحات المرحلة الثانية تسعى إلى التركيز على ما يجب فعله لا على كيفية فعله. وتركز الاهتمام على التخطيط الاستراتيجي على مستوى الحكومة وليس على مستوى المنظمة أو المؤسسة. وقد تحولت أهداف الإدارة المالية من تركيز على خفض العجز إلى الحاجة التي يُعتقد أنها تفرض قواعد أشد على النظام المالي الحالي في ظل أوضاع الفائض في الميزانية وحكومات الائتلاف.

وتشير التجربة النيوزيلندية إلى مبالغة في كون محاسبة الاستحقاقات ستحسن الشفافية بقوة، وستؤدي إلى آليات أفضل للمساءلة. وقد لخص لاري جونز [(2093)] النقد الذي وُجّه لمحاسبة الاستحقاقات كما يأتي: كانت التقويمات التي تطلبها محاسبة الاستحقاقات غير مباشرة، ولم تكن مرئية تمامًا، وكثيرًا ما كانت متحيزة ضد قدرة الدوائر ومقدمي الخدمات. وقد ذكرت جون بالوت وسوزان نيوبري [(2094)] في الحوارات التي كانت تدور على المواقع الإلكترونية حول إصلاحات الإدارة العامة الجديدة، أن تقديرات الاستحقاق التي هدفت إلى تحسين المقارنة بين التكاليف في القطاعين الخاص والعام قد استُغلت في بعض الحالات لمصلحة القطاع الخاص. وذكرت نيوبري [(2095)] سلسلة من تعليمات التنفيذ أدت ِإلى المبالغة في تقدير التكاليف الرأسمالية وإلى حذف

رأس مال الدائرة بدلًا من المحافظة عليه. ولاحظت الباحثة أنه ينبغي للدوائر في ظل هذه التعليمات أن تَحسب انخفاض القيمة بسبب الاستهلاك والرسوم التي تفرض على رأس المال بوصفه جزءًا من برنامج تقديم الخدمات (وتعد الأخيرة بديلًا للضرائب والفوائد والأقساط). وتحسب تكاليف رأس المال وقيم الأصول بنسب مرتفعة عن قصد، لأن هذه التكاليف العالية تزيد من احتمالية تبنّي بدائل القطاع الخاص. ويقول جونز، المذكور أعلاه، إن القادة الحكوميين يقرون بوجود مشكلات ولكنهم يدعون أنها غير مقصودة. وإذا كان الأمر كذلك، فإن إصلاحات الاستحقاق أثرت في الحكومة بشكل غير مباشر حيث أصبحت أكثر تكلفةً من القطاع الخاص وأكثر تكلفة مما هي عليه في الواقع.

كانت أكبر مشكلة في التجربة النيوزيلندية بعد اللامركزية والتراجع هي الانخفاض التدريجي في قدرة الحكومة على معالجة قضايا تطوير السياسة في دوائر الحكومة المختلفة والتنسيق في أي شيء ولكن بطريقة موقتة. ومع تقدم الإصلاحات، اعتبرت المؤسسات نفسها وحدات مستقلة بشكل متزايد، بحيث تهتم كل واحدة بأهداف برامجها الخاصة وبمخرجاتها من دون الاهتمام كثيرًا بالحكومة ككل. ونتيجة ذلك، أدت الإصلاحات إلى تأثير معاكس للتأثير المقصود فأصبحت المؤسسات أقل انضباطًا وأقل استجابة لاهتمامات المسؤولين العامين. وقد تكررت هذه الانتقادات في تقرير [(2096)] أكد أن الإصلاحات قد تؤدي إلى إيجاد مؤسسات أكثر فاعلية، ولكنها ليست ماهرة جدًا في اختيار الأولويات وتحديد المخصصات لها [(2097)]. وعلاوة على ذلك، فإن كون تقويم المؤسسات على أساس مدى تحقيقها للنتائج وليس المخرجات يعني وجود حافز ضعيف أو قدرة بسيطة لتقويم ما إذا كانت البرامج تحقق أهدافها.

بدأ الجهد لمعالجة هذه المشكلات في أواسط التسعينيات من القرن العشرين واستمر إلى وقت كتابة هذا البحث. وفي البداية، طُلب من الوزراء في الحكومة تحديد أولويات الحكومة والسياسات ثم التعاقد مع مؤسسات لتنفيذها. ومع ذلك، لم تستطع هذه التعديلات حل مشكلة عدم التماسك والانسجام والقدرة الاستراتيجية في النظام البيروقراطي أو في مركز الحكومة. واعترافًا بهذه المشكلات، بدأت الحكومة بمراجعة المشروع الرئيس في أواخر عام 2001 [(2098)]. ويعد هذا المشروع محاولة من وزارة المالية وهيئة الخدمات الحكومية لإعادة توازن القوى التي نقلت القدرة التشاورية إلى هيئات ومنظمات ووزراء محددين. وأجريت محاولات عديدة لمراجعة البرامج القائمة، ومن هذه المحاولات استخدام فرق وقف التداول والقيمة مقابل التكلفة. تسعى هذه المحاولات الجديدة إلى إعادة تركيز سياسة الحكومة على البيروقراطية بتشكيل شبكات عبر المؤسسات وفرق للعمل لحل المشكلات الصعبة. وأشار بعض المراقبين إلى تقدم بسيط نتيجة لهذا الجهد. وكان التركيز على المنتجاتِ بدلًا من التركيز على المخرجات قد أدى إلى تفاقم

المشكلة مع زيادة التأكيد لمحاولة الانتقال من المنتجات إلى المخرجات، بما في ذلك مناقشة ما إذا كان من الضروري تغيير التصويت ونظام التخصيص لتعزيز إعداد الميزانية التي ترتكز على المخرجات والنتائج [(2099)].

أخيرًا، أدت التغييرات في البيئة الاقتصادية والسياسية في نيوزيلندا إلى تقويض بعض الاستراتيجيات السابقة لتحسين النظام المالي. وعلى الرغم من بقاء هدف الضبط، فإن الحكومة تنظر في أدوات مختلفة. لقد أدى الإصلاح الانتخابي في عام 1997 إلى نقل نيوزيلندا إلى تمثيل نسبي، وبذلك طرحت فكرة حقيقة حكومات الائتلاف. وقد شهد جهد ضبط الإنفاق المحتمل إدخال آلية تعرف باسم «رصد المخصصات المالية» قيدًا وتحديدًا مسبقًا للإنفاق الجديد عبر الدورة الانتخابية التي تستمر ثلاثة أعوام. واتضح في ما بعد أن هذه الأداة صعبة الإدارة من الناحية السياسية. وفي أثناء دورة التشغيل الثانية أنفقت معظم الأموال في خلال أول عامين للحكومة، وظهر أن هذا الأنموذج كان غير قادر على تحديد نيات حكومة الائتلاف للإنفاق عندما واجهت فائضًا في الميزانية على مدار ست سنوات متتالية إضافة إلى انتخابات وشيكة. وقد دفعت هذه الصعوبات وزارة المالية إلى تطبيق أسلوب «الإدارة المالية الجديدة» في شهر كانون الأول/ديسمبر 2002. وتدعي الوثائق المرافقة إلى أن ذلك يهدف إلى «جعل القيود المالية أكثر مرونة»: ومن السابق لأوانه أن نجد ما يعنيه ذلك عمليًا.

2- أستراليا

ارتبطت أهم الإصلاحات في الميزانية في أستراليا في العقد الماضي بتطبيق إعداد الميزانية على أساس الاستحقاق. واستخدمت الحكومة محاسبة الاستحقاقات لتقدير التكلفة الكاملة لتنفيذ برامج الحكومة [(2100)]. وعلاوة على ذلك، تمّ إعادة حساب الحد الأدنى للميزانية ليعكس مبادئ المحاسبة على أساس الاستحقاقات وليتضمن بيانًا بالأصول والديون للحكومة الاتحادية. ثانيًا، أعيد تصميم توثيق الميزانية وعملياتها لضمان كون المخرجات الأساس الرئيس للرقابة البرلمانية، ومن الناحية النظرية في الأقل، محط اهتمام قرارات رئاسة الوزراء في تخصيص الموارد. إن قرار التركيز على المخرجات بدلًا من المنتجات عكس محاولة لتجنب كثير من المشكلات التي عانتها نيوزيلندا. واستمر عرض المعلومات عن مخرجات المؤسسات واستهلاك المدخلات في بيان الميزانية المفصل وفي التقرير السنوي لكل دائرة ومؤسسة لكي يصبح بالإمكان دراسة القضايا المتعلقة بالاقتصاد والفاعلية.

على الرغم من أن أستراليا كانت تدرك المشكلات في دقة وشفافية وعدالة طريقة تكاليف الاستحقاقات، فإنها لم تفعل إلا قليلًا لمعالجة هذه المشكلات، ولذلك ظهرت مشكلات أخرى بسرعة. ارتكزت طريقة التحول من النقد إلى

تكلفة الاستحقاق على تقديرات البرامج القائمة، مما أدى إلى دمج الأخطاء القائمة في الأرقام الجديدة. وهناك مشكلة ثانية تتعلق بقابلية معلومات الاستحقاقات للاستخدام وشفافيتها. لقد أذهلت المعلومات الجديدة الوزراء والنواب ما دفعهم إلى التوصية بإعادة المعلومات التي ترتكز على النقد من أجل البساطة والمقارنة عبر الزمن.

في هذا الشأن أيضًا، يفتقر عدد كبير من محللي البرامج إلى الخلفية الكافية في النظريات المحاسبية التي تمكنهم من فهم الأرقام الجديدة، ولذلك وضعها المحاسبون الماليون في أقل مرتبة على المدى القصير. وهذه الحركة هددت بتقويض صدقية التوصيات وملاءمتها التي أوصى بها مكتب الميزانية في مفاوضات الميزانية السنوية. ويبدو أنه تم إدراك هذه المسألة وتمت معالجتها جزئيًا في الأقل في حركة التوظيف الحديثة. وأخيرًا، هناك حاجات مختلفة للمؤسسة أو الوزير الذي يتعامل مع إصلاحات الميزانية (وزارة المالية) والمؤسسة المسؤولة عن السياسة الضريبية والمالية (الخزينة). فقد تطلبت الخزينة المزيد من المعلومات التي ترتكز على السيولة النقدية، وأصدرت تقارير تخفي معلومات الاستحقاقات في المنتصف. وعندما أدت التقارير عن الاستحقاقات إلى عجز، استخدمت الأرقام النقدية لتشير إلى وجود فائض، وعندما فرضت ضريبة جديدة على السلع والخدمات استخدمت الحكومة حجج محاسبة الاستحقاقات لتبرير قرار لإزالة ما ذكر كله عن هذا الإيراد من سجلات الحكومة [(2101)]. مع أن الحكومة تعي هذه القضايا، إلا أنه تظل هناك قضايا أخرى عديدة تبحث عن حلول، وذلك لأسباب سياسية على وجه التحديد.

وبالمثل، فقد ثبت أن نظام المخرجات صعب التطبيق للبرلمان ومجلس الوزراء. إن تخصيص التمويل وتحديد المسؤولية في ما يتعلق بالمخرجات التي ستحققها مؤسسات متعددة أمر غير واضح، الأمر الذي أدى إلى تقويض الادعاءات بتحسن المساءلة وفائدة تقارير الأداء لصناع القرار. فقد أشار مراجع الحسابات العام واللجان البرلمانية ذات العلاقة إلى أن بيانات الميزانية التي تشتمل على معلومات عن المخرجات والمنتجات «عامة جدًا ويصعب الإفادة منها» [(2102)]. إن المعلومات الكاملة عن أداء الحكومة لا تُجمع معًا ولا تنشر مرة واحدة، ولم تقدم المعلومات عن الأداء بشكل ملائم. وعلاوة على ذلك، ناقش مراجع الحسابات العام في أستراليا مشكلات دمج القضايا المتعلقة بالتوافق والمطابقة (المعنى المتعلق بقيم القطاع العام التقليدية كالعدالة والمساواة والأخلاق) مع الأداء (المعنى الإداري) [(2103)]. لقد سعت وزارة المالية إلى معالجة هذه المشكلة بتشجيع المؤسسات على الرقابة وإعداد التقارير وفقًا لعدد من مؤشرات الأداء التي تتضمن المطابقة أو التوافق وكذلك الأداء.

بينما يقول مؤيدو هذه الأفكار إنها قضايا تتعلق بالتنفيذ وإنها ستحل في حينها، تذكر بعض البحوث التقابلية أن بعض جوانب الضعف موجودة أصلًا في نظام المخرجات كما هو عليه الآن. وقد قارن كارلين وغوتري [(2104)]، على سبيل المثال، بين إصلاحات الميزانية التي ترتكز على المخرجات كما هو الحال في نيوزيلندا وأستراليا، واستنتجا أن تلك الإصلاحات لم تحقق أهدافها المتوقعة منها. وأشارت دراستهما إلى وجود المشكلات الآتية في كلتا الدولتين: «عدم دقة في تعريف المنتجات وقياسها، وعدم وضوح وعدم قابلية للقياس في اختيار المخرجات، وعدم وجود تغذية راجعة عن أنظمة قياس الأداء لتوفير معلومات عن أثر شراء المخرجات على المخرجات التي تعتمد على السياسة». يذكر الباحثان أيضًا أن على الرغم من الادعاء بوجود إصلاحات جذرية، تبقى وثيقة الميزانية المقدمة للبرلمان من دون تغيير إلى حد كبير ولا تختلف كثيرًا عن الوثيقة التي أعدت وفقًا لأسسس أنموذج «المنتجات» التقليدية». ولذلك، فهما لا يعتقدان بصحة الفكرة القائلة بأن عمليات الإدارة الداخلية قد تغيرت جذريًا نتيجة لتبني أنظمة جديدة تبدو وكأنها ميزانيات تعتمد على المخرجات [(2105)]. أما بالنسبة إلى أستراليا بالتحديد، لاحظ كارلين وغوتري أن تبني إصلاحات مختلفة وقوانين متعددة للحساب في الولايات المختلفة وعلى المستوى الوطني أدى إلى ارتباك في التحويلات بين الدوائر الحكومية. وإن إحدى طرائق إيجاد التناسق والانسجام تكمن في العودة إلى الأنظمة التي ترتكز على أساس نقدي. لقد برزت أهمية هذه المسألة في الآونة الأخيرة عندما ظهرت مقاييس الأداء البينية بوصفها أساسًا لتخصيص الموارد للولايات.

3- المملكة المتحدة

شهدت الحكومة البريطانية طفرة في إصلاحات الميزانية والإصلاحات المحاسبية منذ انتخاب حكومة توني بلير العمالية في عام 1997 [(2106)]. وكانت تلك الإصلاحات تسعى إلى إعادة تشكيل نظام إدارة النفقات المطبق في المملكة المتحدة - «ويبدو أنهم مزقوا كتاب القوانين» كما أشار كولين تالبوت مؤخرًا [(2107)]. وفي أثناء الحملة الانتخابية وعد حزب العمال بأن تبقى النفقات ضمن الحدود المتفق عليها سابقًا، وأن يقوم بمراجعة شاملة للنفقات إذا ما نجح في الانتخابات. وهدفت تلك المراجعة الشاملة إلى أن تكون أساسًا لإعادة التخصيص بين الوزارات من أجل تصحيح اتجاهات الإنفاق. وفي بضع سنوات، تم تعديل هذه الفكرة لتكون أساسًا لدورة إدارة الأداء والإنفاق لمدة ثلاثة أعوام.

ارتكزت إصلاحات إدارة الإنفاق على سلسلة من التعديلات في الميزانية والنواحي المالية. وضعت قاعدتان ذهبيتان للسياسة المالية في خلال الانتخابات التي ضبطت الإنفاق الحكومي إلى مستويات معقولة ومنعت

الاقتراض الحكومي لأي غرض كان باستثناء الاستثمار الرأسمالي. واشتملت ميزانية عام 1998 قانونًا للاستقرار المالي تطلب من الخزينة تحديد الأهداف المالية وتقديم تقرير سنوي يوضح مدى التقدم في تحقيق الأهداف. وتضمنت استراتيجية خفض الديون مبلغًا إجماليًا للنفقات الموجهة، وكان ذلك هو الأساس الذي ارتكزت عليه مرحلة إدارة النفقات. ثم قسمت النفقات الموجهة إلى فئتين متساويتين: النفقات الموجهة السنوية وقيود الإنفاق الإداري. تضمنت النفقات الموجهة السنوية النفقات القانونية المتقلبة بما فيها نفقات الضمان الاجتماعي وتسديد الفوائد، الذي استمر على أسس سنوية بوصفه جزءًا من عملية الميزانية. وفي المقابل، أسست النفقات الإدارية الكلية ميزانيات إدارية للإنفاق الإجمالي موزعة على أساس مراجعات الإنفاق المحددة لمدة ثلاثة أعوام.

يهدف النظام إلى تحويل تركيز مفاوضات الميزانية من حجم الزيادات السنوية إلى قضايا استمرارية السياسة والفاعلية والملاءمة. وطلب من إدارات الإنفاق التوقيع على الدخول في عقود أداء لمدة ثلاثة أعوام مقابل ميزانيات لمدة ثلاث سنوات والمزيد من المرونة في نهاية العام. واشتمل النظام في البداية استراتيجية للاستثمار الإداري واتفاق تنفيذ الخدمات التي حددت المخرجات المرغوبة وأهدافًا محددة للنتائج وأهدافًا إدارية محددة أيضًا. وقد ذكر تالبوت [(2108)] أن ذلك بدا وكأنه ثورة، حيث تحررت الدوائر الحكومية من قيود معظم برامجها والتزمت بالمساءلة أمام أهداف أداء تشبه العقود. وأصبح بوسع مديري الإدارات الانخراط في إدارة وتخطيط استراتيجيِّين حقيقيين، يركزان على التنفيذ.

لكن ثبت أن من الصعب الاستمرار في دورة ميزانية لمدة ثلاثة أعوام. ففي عام 2000 تقلصت فترة مراجعات الإنفاق إلى عامين بسبب رغبة الخزينة في تحسين جودة مؤشرات الأداء التي حددتها إعلانات الخدمة العامة. كما رغبت الإدارة أيضًا في توسيع مراجعات الإنفاق لتشمل تحليل سياسات وتطويرها بين الإدارات. ويبدو أن السبب الأخير شكّل النسبة الكبيرة لميزانيات الإدارات التي كانت تُرحّل إلى العام المقبل. وقد أبدى المهتمون بالسياسات المالية قلقهم بأن ذلك سيؤدي إلى مشكلة في الإدارة النقدية، وأما الحكومة ووسائل الإعلام فقد خشيت ألا تُنفذ البرامج الحكومية. وأصبحت هذه المسألة مهمة عندما اقتربت الانتخابات العامة.

وتعرضت فكرة الميزانية الثابتة إلى انتقادات متزايدة من الإعلانات السياسية المنتظمة والإدارات العليا في دوائر الميزانية في أوقات إعلان الميزانيات في خلال العام. ويدعي المسؤولون في الخزينة أن هذه الأموال الإضافية لا تؤثر في النظام الضريبي لأنها لا تخالف الحدّ المخصص للنفقات الإجمالية الموجهة. ولكن ذلك صحيح على مستوى النفقات الإجمالية. إن الإنفاق في النفقات

السنوية الموجهة أقل من المتوقع في وثائق الميزانية بانتظام لأسباب عديدة منها: الأداء الاقتصادي الأفضل ممّا هو متوقع، والافتراضات الاقتصادية الحذرة، وفي معظم الحالات، فإن الأموال المخصصة للإدارات هي تحويلات من النفقات السنوية الموجهة إلى قيود الإنفاق الإداري. ولكن التأثير النفسي لهذه التدفقات النقدية المستمرة يكمن في أن الوزراء والمسؤولين يعتبرونها لعبة مستمرة في زيادة الميزانية تعمل خارج نطاق قيود الميزانية السنوية أو مراجعات الإنفاق. لقد استطاعت الخزينة بفضل البيئة المالية الجيدة إدارة هذه الضغوط على المدى القصير. ومن المفيد أن نعرف كيفية استجابة النظام عندما تسوء الأوضاع الاقتصادية.

لقد تمّ تعديل نظام إدارة الأداء منذ إنشائه، حيث اشتملت إعلانات الخدمة العامة الأولى مؤشرات أداء عديدة (تزيد عن 400)، وكانت مختلفة في الجودة وغير ملائمة لقياس الأداء. واعتبر المعلقون المتفائلون أن تلك بداية جيدة. وتمكنت مراجعة الإنفاق التي تمت في عام 2000 خفضَ مؤشرات المخرجات من (400 إلى 200) بنجاح. ولكن هذا التحول جعل أهداف المخرجات عامة وغير محددة بحيث يصعب توزيعها على الوظائف المحددة في إطار الإدارة الواحدة [(2109)]. شهد جهد تطوير مؤشرات تنفيذ الخدمة وتحقيق النتائج زيادة في الوثائق الإضافية. وقد أبرمت اتفاقات تنفيذ الخدمات في خلال فترة مراجعة الإنفاق لعام 2000 في محاولة لتوضيح أهداف النتائج ومؤشرات الأداء. واشتمل ذلك، في ما بعد، على مجموعة من الملاحظات التفسيرية، وصممت وثيقة إضافية، وفقًا لمراجعة الإنفاق لعام 2000، كلفت الإدارات بوضع الخطط والاستراتيجيات لتحقيق الأهداف والمؤشرات المحددة. وهناك إحباط مستمر يتمثل في كون مؤشرات النتائج أكثر بقليل من مقاييس المشروعات، وفي أنها لا تقدم إلا قليلًا من المعلومات الاسترجاعية عن إنجاز سياسات الحكومة.

لقد أثبتت رقابة أداء الإدارات أنها معقدة فنيًا وسياسيًا. ففي البداية، كانت رقابة الأداء في الإدارة تحت سيطرة فرق الإنفاق في الخزينة، وكان يفترض أن تقدم كل إدارة تقريرًا عنها في خلال فترة السنوات الثلاث، إضافةً إلى تقرير آخر في خلال فترة مراجعات الإنفاق الآتية. ولكن عندما ارتفعت قيمة الأهداف أصبحت حساسة سياسيًا. وتدخّل مكتب مجلس الوزراء بسرعة وأسس رئيس الوزراء وحدة تنفيذ خاصة به. ومن الناحية النظرية، ركزت وحدة رئيس الوزراء على الأغراض الستة الرئيسة للحكومة، وتركت الخزينة تركز على المجالات الأخرى. ومن الناحية العملية كان هناك تداخل كبير، وحدث نزاع شديد بين المؤسسات والوزراء المسؤولين عن رقابة أداء المنظمة. ومن المزعج أن هناك أدلة قليلة تشير إلى أن النظام الجديد قد حسن قدرة البرلمان على رقابة أداء القطاع العام [(2110)].

4- السويد

كما هو الحال في الدول الأخرى، حدث الإصلاح في السويد على مراحل وبأهداف مختلفة. فقد كان العجز الكبير في الثمانينيات من القرن العشرين الدافع الأكبر لإصلاح الميزانية. واشتملت الإصلاحات الأولى على إلغاء التخصيصات المفتوحة كلها [(2111)]، وتطبيق خطة ميزانية من الأعلى إلى الأسفل على مدار ثلاثة أعوام قام فيها البرلمان بإقرار مستويات الإنفاق الإجمالية ثم خصص المجموع لمؤسسات وبرامج محددة. وأدت هذه الإصلاحات أيضًا إلى ميزانية أكثر تكاملًا حيث أخضعت البرامج الواقعة خارج نطاق الميزانية إلى عملية مناقشات الميزانية السنوية. كما تمّ تطبيق محاسبة الاستحقاق (وليس إعداد ميزانية الاستحقاق) في عام 1993 في المؤسسات التي تمتلك عمليات شبه تجارية بدلًا من كونها للحكومة العامة. وفي الآونة الأخيرة، اقترحت الحكومة التحول إلى إعداد ميزانية الاستحقاقات. تبنت الميزانية التي تعتمد على النتائج رسميًا في مؤسسات الدولة كلها من عام 1988 [(2112)]، ولكن التأثير اقتصر على رقابة النفقات بدلًا من النظر إلى النتائج. وخلصت مجموعة من الباحثين إلى القول:

كان الإصلاح ناجحًا حيث ألغي الاعتماد على الميزانية التي ترتكز على البنود لمصلحة إطارات التكلفة للمؤسسات. ولكن تطوير مؤشرات الأداء لم يتمتع بأولوية قصوى [(2113)].

تحول تركيز الإصلاح إلى إدارة الأداء عندما انحسرت الأزمة المالية في أواسط التسعينيات من القرن العشرين. وفي العشرين من شهر تشرين الثاني/ نوفمبر في عام 1999 طلبت الحكومة من وزارة المالية توفير المتطلبات السابقة لإدارة أكثر فاعلية ومتابعة لعمليات الحكومة المركزية [(2114)]. سعى ما يسمى بمشروع VESTA (مشروع ميزانية الأداء) إلى زيادة استعمال معلومات الأداء في عملية اتخاذ القرار السياسي بهدف تحسين الفاعلية والجودة ومرونة الخدمات العامة للحكومة المركزية. وكانت السويد تفصل بين المسؤوليات في صوغ السياسة وتنفيذ البرامج منذ زمن طويل؛ واعتمد النظام الجديد على هذا الفصل بتركيز الوزارات على مسائل أهداف السياسة مع منح المؤسسات مرونة أكبر في استعمال الموارد كما تراها ملائمة. وفور إقرار البرلمان للميزانية، يبرم عقد للأداء يعرف باسم رسائل التعليمات بين وزارات السياسة ومؤسسات تنفيذ الخدمات [(2115)].

مع ذلك فقد أظهرت عملية تنفيذ النظام الجديد بعض المشكلات في استخدامه، ومعظم هذه المشكلات تشبه المشكلات الموجودة في أماكن أخرى. وتراوحت رسائل التعليمات ما بين كونها مفصلة جدًا إلى غامضة أو عامة. ويبدو أن الرسائل المفصلة كتبتها المؤسسات نفسها بدلًا من الوزارات، ما يدل أن الوزارات لم تسيطر على المخرجات [(2116)]. وأشارت دراسة أخرى

حديثة إلى أنه تمت مناقشة هذه الرسائل بين الوزارة والمؤسسات بدلًا من كونها مفروضة من الوزارة [(2117)]. وذكر بلوندال أن بعض الناس انتقدوا الرسائل لأنها حلت محل طريقة تعاقدية للطريقة التقليدية التي تتميز بالحوار وغير الرسمية والمرونة. فإذا كانت الرسائل قد نفذتها الوزارات بطريقة مفصلة كما كان متوقعًا، فإن تكلفة العملية ستكون باهظة، ولن تكون الفوائد على قدر التكاليف. قد لخص أحد الأفراد المقابلين العملية بقوله إنها فترة ذهبية للإدارة العامة في السويد لأن ضوابط المدخلات أصبحت أقل، ولكن ضوابط النتائج والمخرجات لم تكن فعالة.

5- الولايات المتحدة

تميز الإصلاح في الولايات المتحدة بتركيزه على أهداف متنوعة في فترات مختلفة، وأحيانًا كانت الإصلاحات تعود إلى ما سبق. فعلى سبيل المثال، ساد نظام الميزانية في الفترة (1993-1998) من حيث إعداد الميزانية من الأعلى إلى الأسفل مع السيطرة على المبالغ الإجمالية والفرعية، وتحديد سقف الإنفاق الاستنسابي الذي يتطلب تعويضات صريحة لانخفاض الموارد وزيادة الاستحقاقات. وقد أقر قانون الإصلاح الضريبي في عام 1990، وتم تعديله في عام 1993. وكان الهدف هو تحقيق توازن الميزانية، وتمّ التغلب على عجز الميزانية بأنواعه المختلفة بحلول عام 1998. وبحلول عام 1992، انتهت تلك القواعد للميزانية بينما بقي أسلوب إعداد الميزانية من الأعلى إلى الأسفل، حيث غمرت عمليات خفض الضرائب فاعليته من دون طلب تعويضات. وأدى هذا الواقع إلى إصلاح سريع للعجز في الميزانية وصل أوجه في عام 2003.

حاولت الولايات المتحدة، في خلال التسعينيات من القرن العشرين، ولكنها أخفقت، في إدخال نظام إدارة النفقات الذي يتضمن عددًا أقل من ضوابط المدخلات مقابل عقود الأداء. وعندما عجزت إدارة كلينتون عن خفض قيود المدخلات، حاولت التحول إلى المؤسسات التي تعتمد على الأداء، وهذه العملية تحاكي أنموذج «الخطوات الآتية» في المملكة المتحدة. وتم ترشيح عدد من المؤسسات التي تنتج إيراداتها بنفسها للتحول إلى نظام المؤسسات الذي يعتمد على الأداء. ولكن هذه المبادرة كانت محدودة التنفيذ، وفي نهاية عام 2000 لم يخضع لهذا إلا ثلاث مؤسسات: واحدة في وزارة التربية والتعليم، وأخرى في وزارة التجارة، والثالثة في إدارة الطيران والملاحة الاتحادية. وفي عام 2001، رشحت إدارة بوش مكتب عمليات وزارة الخارجية ليكون «مؤسسة تعتمد على النتائج».

لقد ثبت أن تردد مجلس الشيوخ الأميركي في خفض القيود على المدخلات وإيقاف الإدارة الجزئية للمؤسسات التي تعتمد على الأداء شكل عائقًا كبيرًا لتنفيذ حتى هذا الإصلاح المحدود. على سبيل المثال، وعدت الإدارة مكتب البراءات والعلامات التجارية أنه سيكون بوسعه الاحتفاظ بالدخل الذي يجنيه

من تحصيل الرسوم مقابل المزيد من التوظيف والتخلص من الحالات العالقة لديه. ومع ذلك وبعد سنوات عدة من إنشاء هذا المكتب الذي يعتمد على الأداء، ما زال لديه حالات كثيرة متراكمة وما زال وقت انتظار الحصول على براءة اختراع طويلًا. ويقول المكتب إنه يخطط للمزيد من التوظيف ولكن الكونغرس أمر المؤسسة بحل مشكلاتها بزيادة كفاءتها وليس بزيادة عدد الموظفين. وما لم يقر الكونغرس شروط اتفاق المؤسسات التي ترتكز على الأداء فلن يحقق أي كفاءة متوقعة.

في عام 2000، أدخلت إدارة بوش أداة قياس الأداء التي حددت مجموعة من مقاييس الأداء لكل وزارة. وفي ظل هذا النظام، قُوِّم أداء الوزارات والدوائر الحكومية وفقًا للتصنيف بالألوان الأحمر والأصفر والأخضر: وكان معظمها مخفقًا. واستجابة لانتقادات شديدة، أعلن مكتب الإدارة والميزانية تعديلًا يتضمن عشرين سؤالًا ينبغي لكل مؤسسة أن تجيب عنها. وطلب من المؤسسات والدوائر أن تقدم أدلة داعمة لإجاباتها. وفي ضوء الإجابات، تم تصنيف كل مؤسسة أو دائرة بأنها ذات إدارة جيدة أو غير جيدة، أو المعلومات غير كافية لتصنيفها. ولم تستطع معظم المؤسسات والدوائر من الحصول على مستوى التصنيف الأخضر. ولا يعير النظام الجديد أي اهتمام لجهد التحسين السابقة، ولكنه يقدر بدرجة أكبر المؤسسات ذات الأهداف الواضحة القابلة للقياس.

لقد اقترحت ميزانية الرئيس المقترحة زيادات للمؤسسات التي كانت ناجحة في تقويم أدائها (وكان عددها قليلًا)، وزيادات أقل أو خفض مقارنة بالتضخم للبرامج التي كان تقويمها مقبولًا. وكان لا بد من إقرار هذه المقترحات من الكونغرس وتوقيعها من الرئيس لكي تصبح قانونًا. وفي العام الثاني للبرنامج لم تتوافر إلا أدلة قليلة تشير إلى أن مكتب الميزانية أو معظم المؤسسات قد أدخلت مخصصاتها في الحوار الذي أوجدته تقارير الأداء. ولكن المسؤولين ما زالوا يصدرون أحكامًا في ضوء نطاق كبير من الأدلة لم تدخل فيها أداة تقويم أداء البرامج. ومنذ بداية عام 2003، كانت إفادة الكونغرس من النتائج محدودة جدًا في مشاوراته [(2118)].

لقد اختلفت الآراء في ما إذا كان نظام ميزانية الأداء ناجحًا أو متراجعًا أو متطورًا عن النظام القديم في تقويم البرامج. وهو يختلف عن سابقه من حيث اندماجه مع الميزانية ومن حيث بساطته. ويدعي مكتب الميزانية المركزي وبعض المسؤولين عن ميزانيات المؤسسات أن هذا النظام حسَّن الحوار بين المؤسسات ومكتب الميزانية المركزي، وساعد في تحديد مشكلات الإدارة وتحسينها. كما أثيرت بعض التساؤلات عن كون العلاقة بين تقارير الأداء وتخصيص الميزانية مبسطة جدًا (التقارير السيئة تعني خفضًا في الميزانية)، وكون معلومات الأداء في شأن أداء الوزارات محدودة لا تكفي لإصدار تقارير أداء.

هناك قلق آخر يتمثل في إخضاع المؤسسات للمساءلة عن قضايا لا سيطرة لها عليها أو تكون رقابتها عليها ضعيفة. فعلى سبيل المثال، طلب أحد الأسئلة من المؤسسات أن تحدد هدفها أو أهدافها بلغة واضحة وأن تصف كيف يمكنها تحقيق تلك الأهداف. بما أن المؤسسات لا تضع لنفسها أهدافًا، إذا كانت غير مذكورة في نظام التأسيس، أو أنها كانت محل خلاف، أو إذا كانت الأهداف متناقضة، فإن المؤسسة ستعطى تقويمًا ضعيفًا في أدائها لأنه ليس من السهل قياس أدائها. فالمؤسسات مثل مؤسسة الخدمات الحرجية، التي تتكون من دوائر مختلفة تسعى إلى حماية الغابات أو فتح الغابات للصناعة، ستعاني انخفاضًا في الدعم. ومن غير المحتمل أن يحقق هذا المخرج إدارة أفضل، مع أنه قد يجعل المؤسسة تتردد في كتابة التقارير عن أهداف تختلف عن الإدارة الحالية بغض النظر عن رسالتها القانونية.
لقد لخّص أحد كبار أعضاء الكونغرس (الذي طلب عدم الإفصاح عن اسمه) ملاحظاته عن عملية أداة تقويم الأداء وقال إنها تربط مسبقًا بين الأداء وإعداد الميزانية أكثر مما كان عليه الحال في النظام السابق وهو نظام النتائج والأداء الحكومي. وشعر ذلك الشخص أن المعلومات التي توفرها أداة تقويم الأداء عن الأداء قد تكون مفيدة في إعداد الميزانية، إلا أنها ما زالت هي الأكثر فائدة حتى الآن في جذب الانتباه لقضايا الإدارة التي تحتاج إلى حلول. كما لاحظ أن مكتب الميزانية والإدارة كان يدعي أن معالجة بعض هذه القضايا شكل نجاحًا كبيرًا لعملية التقويم آنذاك. ولكنه أبدى قلقه بأن الربط الوثيق بين الأداء وإعداد الميزانية قد يؤدي إلى مشكلات لأنه زاد من الضغوط لتشويه المعلومات التي توفرها المؤسسات وزاد الاعتماد على تلخيصات الأداء من حيث معايير تحديد الأولويات. هناك عوامل أخرى لا بد من أخذها بالحسبان إضافةً إلى الأداء مثل المساواة وأهمية المشكلة التي تتم معالجتها، وإن الاعتماد الشديد على الأداء قد يؤدي إلى اقتطاعات بسبب سوء الأداء حيث أقرت زيادات لتحسين الأداء.
لم يؤد أنموذج زيادة الحرية على المدخلات مقابل المزيد من المسؤولية عن المخرجات إلى تجاوزات كبيرة في الولايات المتحدة. فقد منحت بعض المؤسسات درجة أكبر من الحرية من القيود والرقابة، ولكن بالشروط الدنيا من الشفافية أو تقويم الأداء أو العقود. وهناك مؤسسات زادت من تقويم الأداء، ويرتبط هذا الآن ارتباطًا ضعيفًا بتخصيصات الميزانية، إلا أنها لم تمنح كثيرًا إذا زادت درجة المرونة على المدخلات.
لقد رفضت الحكومة الوطنية إعداد الميزانية على أساس الاستحقاقات. أما الحكومة الاتحادية فقد جعلت طلب القروض يرتكز على الاستحقاقات بدرجة أكبر، ولكن لم تكن هناك ميزانية رأسمالية. وهناك ميزانية ظلت للسنوات اللاحقة إلا أنه لم يكن لها أثر ملزم، وكانت تتغير كل سنة، ويبدو أن لها أثرًا ضئيلًا على قرارات صنّاع القرار بشأن خيارات الميزانية. وقد واجه الضمان

الاجتماعي وقطاع الرعاية الصحية مشكلات حادة في السنوات اللاحقة، ولكن الحكومة لم تكن قادرة على التعامل مع هذه المشكلات طويلة المدى، حتى عندما كان لديها فائض. وهذا المخرج يجعل فوائد الميزانية التي ترتكز على الاستحقاقات موضوعًا يثير الجدل.

6- اليابان

تعاني اليابان مشكلات مالية حادة يرافقها عجز مالي ضخم وانخفاض مستمر وأزمة مصرِفِيَّة استمرت أربع سنوات ومجتمع هرم يساهم في زيادة رواتب التقاعد وتكاليف الرعاية الصحية. في محاولة لتنشيط الاقتصاد قامت الحكومة بخفض الضرائب في دورات متكررة وإنفاق رأس المال. ولكن لم يكن هذا الجهد ناجحًا، بل ساهم في العجز. وكان دور التركيز على المشكلات الاقتصادية الدورية ضعيفًا في معالجة المشكلات الهيكلية في الاقتصاد. وفي تغير مفاجئ في عام 2001، أقرت الحكومة أن هذه الاستراتيجية لم تنجح، وطالبت بخفض النفقات ليتبعها في ما بعد زيادة في الضرائب. ونشرت الحكومة خطة لمعالجة بعض المشكلات الرئيسة إن لم يكن كلها. ومع أن مجلس الوزراء اعتمد هذه الخطط استعدادًا للميزانية السنوية، فإنها كانت غامضة في بعض الأماكن وكان تقدم الإصلاحات المالية بطيئًا. وفي السنوات الثلاث الأخيرة تحولت خطط الإصلاح من كونها جريئة نسبيًا، إذا لم تكن مفصلة وملموسة، إلى كونها أكثر غموضًا. وأشارت الصحف إلى وجود معارضة لهذه الخطط في الوزارات ووجود حزب معارضة سياسي قوي.

تكونت خطط الاقتطاع من ثلاثة أجزاء رئيسة: معالجة قضايا الضمان الاجتماعي والتقاعد وأزمات قطاع الرعاية الصحية المنتظرة، ومراجعة العملية والمبالغ النقدية لاستثمارات البنية التحتية العامة، والانخراط في مراجعة شاملة للعلاقة المالية بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية مع التركيز على اللامركزية المالية.

لقد تمت معالجة مسألة التأمين الصحي بزيادة أقساط التأمين الصحي ووضع أحكام للمشاركة في التسديد، ولكن هناك قضايا أخرى رئيسة ما زالت تنتظر الحل مثل إصدار حكم يقضي بالسماح لكثير من الأدوية بأن تُباع من دون وصفة طبية. وذكر أنه حدث بعض التقدم في خفض الإنفاق على البنية التحتية [(2119)]. وجاءت بعض تلك المكتسبات نتيجة تفكيك مؤسسات حكومية، فقد نجحت الحكومة في برنامج لتفكيك أو خصخصة اثنين وستين شركة خاصة أو حكومية مرخصة [(2120)]. ومن أكبر الاقتراحات ما تعلق بخصخصة المؤسسة الحكومية التي تتعلق ببناء الطرق، ولكن ذلك المقترح واجه معارضة شديدة [(2121)]. وهدفت إصلاحات أخرى إلى تغيير طرائق تمويل برامج البنية التحتية العامة لخفض التكلفة على الحكومة. وقد اعتادت الحكومة اليابانية أن تُقرض المؤسسات لتنفيذ مشروعات رأسمالية مستخدمة احتياطات رواتب التقاعد

والادخارات البريدية، ولكن كان بوسع هذه المصادر أن توفر مبالغ أكبر من الأموال. ولم توجد أي حوافز لخفض حجم أو تكاليف الإنتاج. وفي ظل الإصلاحات، تضطر الحكومة الآن إلى أن تقترض من سندات السوق، وأصبحت التكاليف الحقيقية لإقراض تلك الأموال لمشروعات البنية التحتية أكثر وضوحًا عبر دمج تكاليف الدعم في تقارير الميزانية. وبدلًا من فرض نسب ثابتة للفائدة بغض النظر عن المدة، فإن البرنامج الجديد يتطلب قيمة أكبر من الفائدة مقابل القروض طويلة المدى. لذلك فإن البرنامج يحاكي السوق ويجعل التكاليف الحقيقية لبناء رأس المال أكثر وضوحًا. وعلاوة على ذلك، فإن الادخارات البريدية وأنظمة التقاعد حرة في الاستثمار في السوق وقد تحصل على عائدات أكبر.

لقد شهدت الآونة الأخيرة اهتمامًا لإعادة هيكلة العلاقة المالية بين الحكومات المحلية والوطنية. وتقول الحكومة إن الحكومات المحلية تنفق كثيرًا من أموال الضرائب العامة وإنها تعاني عجزًا وتقترض كثيرًا وإن الدعم الاتحادي لها يشجعها على هذا السلوك. وتطالب خطة الإصلاح المالي بتقليص وظائف الحكومة المحلية إلى الحد الأدنى بخفض الدعم الاتحادي لها والسماح للحكومات المحلية بجباية المزيد من الضرائب. وتهدف هذه العملية إلى إيجاد درجة أكبر من التوافق بين مستوى الحكومة التي تقدم فيها الخدمات والمستوى الذي ترتفع فيه الضرائب لكي يطالب الناس بالأقل إذا كانوا يعرفون أنهم سيدفعون الثمن. وما زال هذا الإصلاح مستمرًا ولم يُتفق على تحديد نسبة خفض الدعم الوطني، ولم تعالج المطالب المعارضة لتفاصيل بعض المقترحات. إن هذه المقترحات مثيرة للجدل في بعض أجزائها لأنها، وعلى الرغم من أنها ستتمتع بمزيد من الاستقلالية في التصرف بإيراداتها، لن تستلم إلا 80 في المئة من مجموع ما نستلمه من دعم في ظل النظام الحالي [2122]. ومن أساليب خفض النفقات التي لم يتم التركيز عليها في مقترحات الإصلاح ما يتمثل في توحيد الحكومات المحلية وإيجاد اقتصادات متدرجة وخدمات أفضل للمناطق النائية بتكلفة أقل.

لقد برزت في هدف الإصلاحات أهمية تخفيف القيود التنظيمية وتفعيل حوافز السوق، ولكن الاهتمام بميزانية النتائج والمخرجات كان ضئيلًا، كما كانت القيود على المدخلات بسيطة أيضًا. وكان هناك جهد لـ «الخصخصة»، ولكن من المبكر أن نحكم على نجاحها. فقد تحولت الجامعات إلى مؤسسات وفق برنامج الخطوة الآتية، وهي الآن مشغولة في وضع أهدافها ومقاييس أدائها [2123]، كما تمت خصخصة الخدمات البريدية أيضًا. إن تحويل الجامعات إلى شركات يخول الإدارة العليا المزيد من السلطة على أعضاء الهيئة التدريسية والموظفين ويمنح الجامعات المزيد من الحرية، ولكن حرية الهيئة التدريسية تنخفض. وطلب من الجامعات أن تضع خطة متوسطة المدى ذات أهداف

قابلة للقياس (أساليب القياس لم تتطور)، وأن تحصل على موافقة مجلس الوزراء. ويتوقع من الوزير أن يقر خطط الجامعات ولكن قد يتطلب الأمر إجراء بعض التعديلات. وهذا يعني أن أعضاء هيئة التدريس لم يعودوا موظفين لدى الحكومة.

قد يكون هناك ضغوط لإغلاق بعض المؤسسات بسبب انخفاض أعداد الطلبة فيها - وحدث دمج بين بعض المؤسسات - وقد تحدث بعض حالات الخصخصة للمؤسسات. ومن المتوقع أن يصبح الدعم معتمدًا على «جودة» الجامعات وفقًا لتقويمات المعهد الوطني الذي سيصبح وحدة مستقلة للشهادات الأكاديمية ووفقًا لتقويم لجنة تقويم الجامعات الوطنية التي تعمل في إطار وزارة التربية والتعليم والثقافة والرياضة والعلوم والتكنولوجيا، على الرغم من أن المحتوى الدقيق لهذه التقويمات وآثارها ما زال غير واضح. ويحتمل أن يصبح التنافس بين المُورِّدين جزءًا كبيرًا من التمويل على الرغم من وجود تحركات في هذا الاتجاه حاليًا [(2124)].

تفترض الإصلاحات ضرورة تنفيذ تغييرات رئيسة، وأن أعضاء الهيئة التدريسية يعارضون هذه التغييرات، وأن الإداريين في الإدارة العليا يستطيعون، بمزيد من السلطة، تنفيذ هذه التغييرات مهما كانت. ويُعد هذا الجزء من الإصلاحات إداريًا أكثر من كونه موجهًا للسوق. وليس من الواضح كم ستلتزم الجامعات بالأهداف الوزارية. وما زالت الجامعات تنتظر إجابات الوزارة في شأن كيفية هيكلة العمليات الجديدة. ولم تحدد الأساليب التي ستتبع في التقويم ولم تحدد أيضًا العلاقة بين التقويم والميزانيات المستقبلية. ومن الممكن، نتيجة لذلك، أن تضعف استقلالية الجامعات في ضوء تقويمات أدائها.

تجدر الملاحظة أن محاسبة الاستحقاقات وإعداد الميزانية ليست جزءًا من هذه الإصلاحات وكذلك التعاقد مع المؤسسات لتوفير الخدمات.

7- الصين

تهدف معظم الإصلاحات الضريبية والمحاسبية التي طبقت في الصين إلى التحول من ملكية الحكومة والاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق. فهي تهتم بمراقبة الإنفاق ورصد الميزانية بسبب عضوية الصين الجديدة في منظمة التجارة الدولية. وتتضمن الخطوات التي اتخذتها الصين جهدًا للالتزام مع المانحين الماليين مثل بنك التنمية الآسيوي الذي يمارس ضغوطًا لإجراء تحسينات في التدقيق لجذب رؤوس المال الخارجية.

تشير الإصلاحات إلى انتشار الأفكار عن أفضل الممارسات في أساليب المحاسبة وإعداد الميزانية. وقام أحد المراقبين بتلخيص الإصلاحات الجارية مبديًا قدراتها المحتملة الهائلة:

ما زال أمام الصين طريق طويل. سيعد الجهد الذي يبذل لتأصيل تبني الميزانية بطريقة شفافة وديمقرطية خطوة مهمة في بناء القدرات وإبداع المؤسسات في نظام الحكومة في الصين. ولا يمكن تقدير دور هذا الجهد في تعزيز الديمقراطية والشفافية والفاعلية في المالية العامة الصينية. ونتيجة لذلك، فإن الميزانية بوصفها أداة ستقوم بدور كبير في السيطرة على الفساد المنتشر الذي أصبح اليوم سرطانًا غير قابل للعلاج في دوائر الحكومة [(2125)].

وقد ركز جهد الإصلاح الأول على إعادة بناء العلاقة الضريبية بين الحكومة الوطنية والحكومات الإقليمية والمحلية. فبينما كان يسمى ذلك الإصلاح اللامركزية المالية، كانت تلك الإصلاحات تهدف إلى ترشيد مستوى الضرائب ومعادلات توزيع الدعم المالي على المستويات الإقليمية والمحلية. وأحيانًا، أدت تلك المعادلات إلى توزيع كثير من الإيرادات على الأقاليم التي لم تكن الحكومة قادرة على دعم خدماتها ومشروعاتها الضرورية من دون الوقوع في عجز مالي [(2126)]. وكان هدف تلك التغييرات الحديثة هو تحقيق التوازن في الميزانية الحكومية الوطنية وجعل الإنفاق على التنمية الاقتصادية أكثر كفاءة وفاعلية.

وركز جهد آخر على المساءلة وما يسمى بميزانية الوزارات. وفي الفترة السابقة لم تكن الحكومة الوطنية تقدم للسلطة التشريعية سوى مستويات الإنفاق الإجمالية. وكان هناك أربع مؤسسات فقط تستطيع تخصيص الإيرادات للوزارات في أوقات مختلفة من السنة. ولذلك، لم تكن الدوائر تعرف حصتها من الميزانية ولم تكن تعرف أيضًا كم من الأموال ستكون متوافرة لديها في خلال العام. وتمتلك مبادرة ميزانيات الوزارات والدوائر قدرة هائلة لتحسين المساءلة والشفافية والإدارة المالية. لقد نفذت إصلاحات ميزانية الوزارات في البداية على المستوى الوطني، ثم اتسعت لتشمل المستوى الإقليمي. إن ميزانية الوزارات تعمل على تقليص مصادر الإيرادات المتنوعة التي تحصل عليها كل وزارة بما في ذلك الدعم الإضافي من الميزانية. وفي الوقت ذاته، تمّ تغيير شكل عرض الميزانية ليشتمل على المزيد من المعلومات المفيدة. فأصبحت الميزانية تصف المشروعات الرئيسة وتعتبرها جزءًا أساسيًا منها. كما أن ميزانيات الوزارات تتمتع بالأهمية نفسها لأنها تأتي في الوقت الملائم وتتمتع بسلطة أكبر [(2127)].

حدثت موجة الإصلاحات الثالثة في التسعينيات من القرن العشرين وشهدت توجهًا إمّا لتحويل المنظمات إلى شركات وإما إلى خصخصتها، لأن معظمها لم تكن ناجحة ولم تكن فاعلة. ومقارنة بدول أوروبا الشرقية، كانت عملية الخصخصة في الصين بطيئة. وعلى الرغم من ذلك تمت خصخصة عدد لا بأس به من المشروعات الحكومية وأصبحت تستلم رؤوس أموالها من بيع الأسهم في سوق خارجية، بدلًا من سوق ذات ملكية داخلية. وعلى الرغم من تدفق رأس المال للمشروعات التي تمتلكها الحكومة وإلى هذه الشركات العامة،

ليس من الواضح بعد ما إذا كان الإصلاح قد حسن الأداء مقارنة بالقطاع الخاص [(2128)].

أخيرًا، فإن الحكومة الصينية تشجع إصلاحات الميزانية الصفرية على المستوى المحلي في بعض الأقاليم لخفض الأثر الثابت للميزانية الأساسية [(2129)]. وليست هناك معلومات كافية عن مدى نجاح هذه الإصلاحات، وليس من الغريب أن تسمع تقارير أولية تشير إلى تجاوز الميزانيات الأساسية المتوقعة إلى هدف معين يعتمد على الحاجة كان أمرًا صعبًا.

8- جنوب أفريقيا

لقد تضمن التحول من التمييز العنصري في جنوب أفريقيا بناء نظام ديمقراطي، وتزامن ذلك مع المحاولات للتعافي من أجيال من الانحسار السياسي والاقتصادي. وتهدف إصلاحات الميزانية إلى دعم بناء حكومة ديمقراطية يتحكم فيها الشعب ببناء حكومة أكثر شفافية وتحقيق اللامركزية في الإيرادات اقتداء باللامركزية السياسية. وممّا يزيد من تعقيد اللامركزية السياسية كون مناطق الاحتجاج هي الأكثر حاجة إلى الخدمات والمشروعات العامة، وهي الأضعف من حيث قدرتها على جلب الإيرادات الخاصة بها. وفي الوقت ذاته ينبغي للدولة أن توفر دعمًا كافيًا لتسهيل التنمية الاقتصادية وتخفيف الفقر. وكانت النتيجة هي التركيز على الخصخصة التي تمثلت في بيع الأصول للحصول على الأموال اللازمة للتنمية ولالتزم أنظمة البنوك العالمية لتمكين الدولة من الاستمرار بالاقتراض في سوق عالمية. ويشير هذا التوجه إلى أن الأهداف الرئيسة للإصلاح ينبغي أن تكون تحقيق التوازن في الميزانية والاعتدال في الاقتراض والحدّ من الفساد والتنبؤ بالميزانية.

يذكر المراقبون أن جنوب أفريقيا شهدت نجاحًا ملموسًا في إصلاحات الإدارة والميزانية بدرجة أكبر ممّا كان متوقعًا، ولكنهم يركزون على ضرورة كون الإصلاحات مستمرة. تتضمن الإصلاحات إطارًا متوسط المدى للنفقات، وتقارير منتظمة بمعلومات موثوقة لصناع القرار وتحركات لتطوير القدرة على الأداء وتدقيق الالتزام. ومما ساعد في شفافية الميزانية وجود ميزانية أكثر شمولية وتدقيق شامل. ويتطلب بعض نشاط الميزانية الإضافية متطلبات معيارية في التدقيق وكتابة التقارير. وبينما يذكر المراقبون بعض الفجوات، فإنهم يشيرون إلى أن الالتزام بشكل عام جيد. إن قانون إدارة الأموال العامة لعام 1999 «يحدد متطلبات معيارية لإعداد الميزانيات والتقارير للمؤسسات المسجلة كلها ويطلب من السلطة المحاسبية للممتلكات العامة تقديم تقارير سنوية وبيانات مالية الكشوفات المالية وتقارير المدققين... كما أن القانون يخول مدير المحاسبة العام بالتدقيق على أي مؤسسة من هذه المؤسسات» [(2130)].

لقد كانت عملية إعادة تنظيم العلاقات البينية في الدوائر الحكومية بمستوياتها المختلفة عنصرًا كبيرًا في عملية الإصلاح، حيث اختفت التقسيمات العرقية إلى أبيض وأسود وانصهرت في نظام واحد. كما حُددت وظائف معينة لكل مستوى من مستويات الحكومة وفقًا للآثار الجانبية بحيث خُصصت الوظائف التي تؤثر في المناطق أو في الدولة كاملة لتلك المناطق أو للحكومة الوطنية، وحُددت الوظائف التي يستفيد منها عدد أقل، كإنتاج الماء، للمستوى المحلي. قامت الحكومة الوطنية بجمع بعض الضرائب مثل ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل الشخصية وضرائب الشركات، أما الحكومة المحلية فقامت بجمع ضرائب الممتلكات والثروة. وقد أنشأت الحكومة الوطنية عددًا من المنح لتعويض بعض المناطق الفقيرة التي لا تستطيع أن تجبي الضرائب وتوفر الخدمات الأساسية.

لقد كانت تقويمات هذا العنصر من الإصلاح متباينة وتشير إلى أن اللامركزية المالية قد تكون سيفًا ذا حدين. ذكر أحد المراقبين أن «هذه الخطة الطموحة أدت إلى نظام بيني جديد في الدوائر الحكومية حيث أصبح مثالًا للممارسات الأفضل لكثير من الاقتصادات النامية أو التي تكون في مرحلة انتقالية من حيث عملية التنفيذ والمخرجات» [(2131)]. وهناك من يدعي أن هناك عملًا يحتاج إلى أن ينجز [(2132)]. فبينما تتوافر معلومات أكثر وأفضل للجمهور عن الميزانية، فإن الفائض المالي بين الدوائر الحكومية معقد ولا يفهم في الأغلب، لذلك فإن المواطنين لا يفهمون الميزانية ولا يشعرون بمراقبتها. ويشير تقرير الدولة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى قليل من التفاؤل حيث إن 80 في المئة من الإنفاق الإجمالي «يذهب إلى الأقاليم والحكومات المحلية التي ثبت عدم فاعليتها وعدم مسؤوليتها». نتيجة لذلك، انخفض الإنفاق بدرجة كبيرة. وبينما تعزز منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الجهد لـ «تقوية برامج تعزيز القدرة الإدارية وتحسين نظم المعلومات وتطور تدريب الإدارة المالية»، فإنها تحذّر من أنها «تتطلب وقتًا قبل أن تتحسن القدرة الاستيعابية للوحدات المحلية» [(2133)].

من المتوقع أن تستمر إصلاحات الميزانية في جنوب أفريقيا في المستقبل المنظور. وما زال هناك درجة من التقلب في عملية الميزانية، وهذا هو جوهر اهتمام الجهد الذي يسعى إلى توضيح استعمال رؤوس الأموال الاحتياطية والإنفاق الطارئ، وكذلك دور السلطة التشريعية في تعديل الميزانية. وقد كانت توقعات الإيرادات أقل من الإيرادات الفعلية منذ عام 1998 [(2134)] على الرغم من أن عملية الخصخصة كانت أبطأ ممّا كان متوقعًا [(2135)].

كما حصلت الإصلاحات على موافقة مشروطة من مكتب المساءلة عن الخدمات العامة، وهو مكتب غير ربحي تموله مؤسسة فورد الموجودة في جامعة رودز (Rhodes University). ويقوم مكتب المساءلة بالتدقيق في الوثائق

الحكومية كالميزانية وتقارير المدققين والخطط ليقدم إجابات عن عدد من الأسئلة عن جودة الإدارة المالية ومدى تحقيق الدوائر لأهداف الأداء. وبينما تتفاوت الإجابات من دائرة إلى أخرى، وهناك جوانب قوة كثيرة، هناك أيضًا جوانب ضعف كثيرة ابتداءً من الحاجة إلى تقويم الحاجات المفقودة إلى عدم وجود عقود للأداء وعدم القدرة على تفسير أين ذهب الموظفون الذين تم تعيينهم [(2136)]. وباختصار، فإن الإصلاحات في جنوب أفريقيا مستمرة.

ثالثًا: خلاصة

ما الذي يمكننا أن نستخلصه من الدروس والتساؤلات التي أثيرت في هذا الاستعراض السريع لإصلاحات الميزانية والإصلاحات المحاسبية؟ بالتأكيد هناك عملية مستمرة من التغيير والتعديل. ويمكن اعتبار نيوزيلندا وأستراليا والمملكة المتحدة قادرة في ميدان إعداد الميزانيات العامة، ولكن هذه الدول ما زالت تعاني مشكلات تتطلب حلولًا من الإدارة العامة الجديدة. وعبر الزمن، تمّ تكييف الإصلاحات الأولية، وفي بعض الحالات ألغيت تمامًا، ومع ذلك هناك عدد من الدول ما زالت تدرس خبرات نيوزيلندا وأستراليا والمملكة المتحدة للتعرف إلى أفكار للإصلاح تصلح لتلك الدول. لقد صور هذا البحث النشط، الذي يرافقه تبني واحدة أو أكثر من ميزات الإصلاحات، الإدارة العامة الجديدة وكأنها ظاهرة عالمية تتراوح بين كونها صرعة أو بدعة أو موضة أو مثالًا للعولمة.

في الواقع، فإن الدراسات الأكثر تفصيلًا تشير إلى أن الفروق بين المؤسسات والأوضاع المالية والبنى القانونية والحركات التاريخية أدت إلى فروق كبيرة في المجالات التي طبقت فيها الإصلاحات حتى لو كانت تبدو متشابهة ظاهريًا. وهناك عدد قليل جدًا من الدول التي تبنت مجموعة إصلاحات الميزانية كاملة، وبعض الدول ركزت على جانب واحد أو أكثر فقط، وتجاهلت عناصر معينة في عملية الإصلاح، وأحيانًا تبنت بعض الدول مبادرات جزئية وبطريقة تجريبية، ثم تخلت عن ذلك الجهد أو قامت بتوجيه الإصلاحات اتجاهًا جديدًا. لقد طُبقت الإصلاحات بأشكال مختلفة حيث كان التركيز فيها على عناصر مختلفة، وقد تطورت هذه الإصلاحات بطرائق مختلفة أيضًا في الدول التي تبنتها، وهناك بعض الدول التي أوقفتها وتخلت عنها، وحققت الإصلاحات أهدافًا غير الأهداف التي صممت لأجلها في بعض الدول، وأحيانًا أدت الإصلاحات إلى نتائج غير مقصودة كالزيادة في الدور التشريعي للتعويض عن التركيز الإداري أو التنفيذي الفرعي في بعض الإصلاحات.

إن الدول تتعلم من خبرات بعضها بعضًا وأحيانًا تطبق الشيء نفسه لأهداف مختلفة. ففي أوائل الثمانينيات من القرن العشرين، تعلمت أستراليا والسويد من الطريقة الإدارياتية في الإدارة العامة والتي نشأت في كندا وبريطانيا، وقامت نيوزيلندا بالبناء على تلك الخبرات وحللت مشكلاتها من منظور نظرية

الخيار العام وخرجت بأنموذج جديد تضمن بعض عناصر الإصلاحات السابقة، ولكنها طبقت هذا الأنموذج وفق أيديولوجيا جديدة. ومنذ أواسط الثمانينيات من القرن العشرين، يبدو أن كندا حاولت الانسحاب من هذا الصف الكبير بينما حاولت أستراليا وبريطانيا تبني نماذجهما الخاصة بهما اعتمادًا على الإصلاحات التي طبقت في نيوزيلندا. وقامت دول أخرى بدراسة هذه الإصلاحات وأضافت إليها تفسيراتها الخاصة، وعلى الرغم من أنها تطبق تغييرات مشابهة على ما يبدو، إلا أن هذا يجري تحقيقة لبلوغ أهداف مختلفة أو لأسباب رمزية محضة. فبعض الدول، على سبيل المثال، كانت تبرّر الخصخصة لمصلحة الفاعلية، وفي دول أخرى تمّ البيع لجلب إيرادات لمرة واحدة، وهي التي من الممكن أن تكون قد استخدمت استخدامًا جيدًا أو سيئًا. وأحيانًا حدثت الخصخصة في دولة ما لأن سلطات خارجية كانت تطلبها مثل الهيئات الدولية للإقراض أو الاتحاد الأوروبي. وكثيرًا ما يختلف المنفذون مع أيديولوجية الخيار العام والاعتقاد بأن القطاع الخاص أو المنافسة يستطيعان أن يحافظا على انخفاض الأسعار. ومع ذلك فهم يطبقون الإصلاحات التي ترتكز مبدئيًا على تلك الخلقيات والتي صممت لتحقيق أهداف محددة. وهذا أمر مهم، بخاصة للدول التي تمر في مرحلة انتقالية نحو الديمقراطية واقتصاد السوق أو في كليهما معًا. تعاني هذه الدول مجموعة من المشكلات تختلف عن مشكلات الدول التي تطبق اقتصاد السوق بشكل مستقر. وتكرر هذه الدراسة التحذيرات التي أطلقتها دراسات تقابلية حديثة عدة والتي تقول إن الإصلاحات التي صممت لعدد محدد من الأوضاع قد لا تنجح وقد لا تدوم طويلًا في دول أخرى.

تشير الخبرة إلى أن التبادل الأساسي بين ازدياد المساءلة عن المخرجات والنتائج واللامركزية في السيطرة على المدخلات يعد معادلة معقدة في الواقع وغالبًا ما لا يتم تحقيقها كاملة. لقد ظهر التوتر بين المسؤولية عن النتائج والمسؤولية عن المخرجات بشكل مختلف في كل دولة. فبعد العمل على ربط نتائج الوزارات بمخرجاتها وجدت الدول أنفسها في مأزق (بشكل موقت في الأقل) بسبب مخرجات السياسة التي تكون المسؤولية عنها في برامج متعددة ودوائر مختلفة. وليس من الواضح كيف يمكن مساءلة الوزارات عن تحقيق مخرجات السياسة التي لا تساهم فيها إلا قليلًا ليس، مع برامج أخرى فحسب، ولكن مع عناصر اقتصادية أخرى إضافةً إلى العناصر الطبيعية. تستطيع المؤسسات أن تضع أهدافًا فحسب، لتستطيع التأثير فيها مباشرة، ولكن تلك الأهداف قد لا تكون تلك التي يهتم بها صناع القرار بسبب عدم ارتباطهم بها. وليس غريبًا أن يعبر صناع القرار عن دهشتهم في شأن الوثائق التي يطورها المسؤولون، ليجدوا أن حاجاتهم لم تلب. إن جوانب الغموض في محاسبة الاستحقاقات تزيد في هذه الصعوبات، وتنقل بعض الرقابة إلى المحاسبين الذين يتخذون قرارات فنية تتعلق بالتكلفة. ومن المهم أن ندرك أن كثيرًا من هذه الإصلاحات قد صممت في دول يوجد فيها أنظمة برلمانية

على نمط البرلمان البريطاني. وعندما نقارن بين البرلمان البريطاني والحكومات التي تتكون من أحزاب عدة أو من الأنظمة الرئاسية، نلاحظ أن البرلمان البريطاني يشتمل على مستوى أساسي من عدم الشفافية، وهذا يعني أن إصلاحات المساءلة لا تعني المساءلة أمام الجمهور، ولكنها تخضع لمطالب تحالفات معينة من مسؤولين معينين أو منتخبين. ليس هناك تداخل بين المساءلة والشفافية، كما أن المفهومين ليسا متوازيين. ويبدو أن الهيكلة تعني شيئًا وتؤدي إلى فَرق - فهي تحتاج إلى مزيد من البحوث لتحديده.

هناك مجموعة من القضايا الأخرى التي تدور حول مسألة ضبط البيروقراطية ونزع امتيازاتها. لقد صممت الإصلاحات التي ترتكز على نظرية الموكل والوكيل لتجعل الوكيل (البيروقراطية) يخضع للموكل (الوزارات أو السلطة التشريعية). وعلاوة على ذلك، فإن حوادث التاريخ وتطور الهياكل السياسية والمؤسساتية في كل دولة أوجدت توازنًا مختلفًا للقوى بين الموكل والوكيل. لذلك، فإن تغيير توازن القوة يعني شيئًا مختلفًا ويؤدي إلى تأثير مختلف في كل دولة، كما أنه يثير تساؤلات عن سبب محاولة البيروقراطية تنفيذ إصلاحات مصممة لتقويض سلطتها. ينبغي أن نتساءل ما إذا كانت القضايا الحقيقية تتعلق بالموكل والوكيل، وهل هذه هي المشكلة الرئيسة التي ينبغي أن نعالجها؟ يحاول الرؤساء والوزراء ورجال التشريع دائمًا الحصول على المزيد من السلطة على حساب البيروقراطية، فهم يريدونها أن تصبح إدارة محايدة لتنفيذ سياستهم. ونريد أيضًا أن نتساءل ما إذا كان ذلك مشكلة ولماذا كان مشكلة في الأصل: ألم تكن البيروقراطية تنفذ الوصية السياسية للإداريين؟ ألم تشكل الإدارة جدول أعمال سياسي متوازن، أم هي لم تستطع تحمل تكاليف الخطة التي نفذتها؟ إن نزع السلطة من البيروقراطية قد لا يكون استراتيجيا مفيدة ما لم تكن هناك مشكلة في المساءلة البيروقراطية، وإن قليلًا من الدول، إن وجدت أصلًا، التي تبنت هذه الإصلاحات، قد أظهرت ذلك على أنه مشكلة رئيسةً بحاجة إلى حل.

من أسباب بعض هذه الإصلاحات أنها بدت وكأنها تمنح المسؤولين المنتخبين المزيد من السيطرة السياسية والمزيد من الأدوات السياسية. إن البيروقراطيين يقبلون هذه الإصلاحات لأن هذا ما تدربوا على فعله، وهو تنفيذ سياسات الحكومة. فقد يشعرون بالغضب أو الإحباط عندما يقومون بدور أقل آليَّة أو أكثر آليَّةً في تطوير السياسة، ولكنهم يفعلون ذلك. إن حياتهم تصبح أكثر بساطة إذا خفضت القيود على المدخلات، وإذا ما منحوا ضمانات أطول بالنسبة إلى الإيرادات. لكن هذه الصفقة أو هذا التبادل لا ينفذ دائمًا، كما أن المرونة في إعادة التوزيع في أي وزارة قد يؤدي إلى ضعف التنبؤ بالموارد بالنسبة إلى المديرين الذين ينفذون البرنامج. ويبقى السؤال: المرونة لمن؟ وعلى أي مستوى؟ وتشير الخبرات في بعض الدول المذكورة أعلاه مثل نيوزيلندا والسويد وأستراليا والمملكة المتحدة إلى أن البيروقراطيين

يساهمون بفاعلية في تحديد النتائج والمخرجات التي سيتم التعاقد معهم لتوفيرها. قد يوفر ذلك أساسًا أقوى لإخضاع الوكيل للمساءلة، ولكنه لا يُحسّن كثيرًا القوة السياسية للموكل، كما أنه لا يمكّن أيضًا التعامل مع البيروقراطية بوصفها وحدةً منفردة. قام مكتب الميزانية المركزي في الدول كلها التي خضعت للدراسة بتصميم الإصلاحات في الميزانية أو اتخاذ دور المدافع عنها. إن لهذا المكتب مصلحة في تصميم آليات لخفض الضغط على الخزانة العامة. وفي الوضع الأمثل، يتمتع هؤلاء البيروقراطيون بخلفية أكاديمية متشابهة في الاقتصاد أو المحاسبة والمؤسسات، مثل مجموعة الإدارة العامة مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي توفر منتدى لتبادل الآراء. ومن الواضح أن الأفكار لا تكفي، وليس صدفةً أن يكون الإصلاح سائدًا وجذريًا في الدول التي تكون فيها السيطرة البيروقراطية على الخزانة العامة متمركزة في مكتب الميزانية المركزي [(2137)].

في النهاية، لا بد لنا من أن نخلص إلى القول إن الإدارة العامة الجديدة قد رسخت في الإدارة العامة بصفتها أحد النماذج التي يوجد لها نقاط قوة وجوانب ضعف كغيره من النماذج والطرائق الأخرى. تستطيع العناصر العمل بانفراد (كما فعلت في الماضي) أو الاتحاد معًا بوصفها جزءًا من خلفيات إدارة القطاع العام. إن كون عدد كبير من الدول قد مرّ في مرحلة انتقالية وواجه صعوبات مالية غير مسبوقة و/أو حاول بناء أو إعادة بناء الحوكمة قد شكل مُناخًا ملائمًا لهذه الأفكار. كلما عرفنا المزيد عن هذه الأساليب تقل صدقية الادعاء بأن هذه هي الممارسة الأفضل لكل شخص (إذا وجد)، فهي ليست الترياق الشافي للمشكلات كلها. ومن الآثار الدائمة للإدارة العامة الجديدة ما تمثل في فتح الخيارات لتصميم السياسة العامة بتوسيع رؤية ما هو ممكن أو خلقي في العديد من الدول، ولكن كما ذكرت شارون سوذرلند (Sharon Sutherland) عن كندا في أوائل التسعينيات من القرن العشرين «كل إصلاح يتضمن مشكلته في ذاته» [(2138)].

المراجع

Ahmad, J. «Creating Incentives for Fiscal Discipline in the New South Africa,» in: J. A. Rodden, G. S. Eskeland and J. Litvak (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (Cambridge, MA: MIT Press, 2003).

Australian National Audit Office. *Audits of the Financial Statements of Commonwealth Entities for Period Ended 30 June 2001: Summary Report*. Audit Report 29 of 2001-2 Financial Statement Audit, Commonwealth of Australia, Canberra, 2001.

________. *Audits of the Financial Statements of Commonwealth Entities for Period Ended 30 June 2002: Summary Report*. Audit Report 25 of 2002-03. Financial Statement Audit. Commonwealth of Australia. Canberra. 2002.

________. «Performance Information in Portfolio Budget Statements: Better Practices Guide.» Commonwealth of Australia. Canberra. 2002.

Barberton, C. «South Africa,» in: Alta Folscher (ed.), *Budget Transparency and Participation, Five African Cases* (Cape Town: Idasa, 2002). at: https://goo.gl/4GcvfW

Barrett, P. J. «Managing Compliance for Assurance and Performance: Setting the Course - Integrating Conformance with Performance.» Presented on 7 September at a Seminar for Department of Finance and Administration. Attorney-General's .Departments and the Australian Competition and Consumer Commission. Canberra. 2000

Barzelay, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. California: University of California .Press, 2001

.Blöndal, Jón R. «Budgeting in Sweden.» *OECD Journal on Budgeting*. vol. 1 (2001), pp. 27-57

Brumby, J. «Budget Reform in OECD Countries,» in: S. Schiavo-Camp and D. Tommasi (eds.), *Managing Government Expenditure* (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999). at: https://goo.gl/m6itVv

Campos, E. and S. Pradhan. «Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes.» World Bank. Policy Research Working .Paper no. 1646. September 1996

Carlin, T. M. and J. Guthrie. «A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting.» Paper Presented at the Third Bi-annual Conference of the International Public Management Network (IPMN). Sydney, .Australia. 4-6 March 2000

Goldfinch, S. F. «National University Reform and the National University Corporation Model in Japan: Lessons from Higher Education Reform in New Zealand.» *Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*. vol. 1 (2004), pp. .231-261

Gruber, A. «OMB Ratings have Little Impact on Hill Budget Decisions.» *Government Executive*. 13 June 2003. at: https://goo.gl/uPTvaj

.Hou, Y. «Governmental Budgeting in China 1950-2000: A Brief Survey.» Draft Manuscript. 2003

House of Commons. «Public Service Agreements: Report, Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendices.» Seventh Report of the Treasury Committee. Report HC378. at: https://goo.gl/1Z5h8C

Spending Review 2000.» Ninth Report of the Treasury Committee. Report HC485. at:» .______ https://goo.gl/jCXU8r

Jing, J. and H. Zou. «Soft Budget Constraints and Local Government in China,» in: J. Rodden, G. Eskeland and J. Litvak (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (Cambridge, MA: MIT Press, 2003), pp. 289-.324

Joint Committee on Public Accounts and Audit (JCPAA). *Report 388: Review of the Accrual Budget Documentation*. .Parliamentary Paper: 297/2002, Tabled 19 June 2002 in the House of Representatives and Senate

Jones, L. «Reform Implementation in New Zealand.» International Public Management Network Lists. *IPMN Newsletter*. no. 2 .(2003)

Kelly, J. «Accrual-Based Budgeting in Australia: Getting behind the Myth to Learn Some Lessons.» *Financial Management .Institute Journal*. vol. 12, no. 3-4 (2001), pp. 17-22

Lou, J. «Governmental Budgeting and Accounting Reform in China.» *OECD Journal on Budgeting*. vol. 2, supplement 1: .*Models of Public Budgeting and Accounting Reform* (2002), pp. 52-80

Molander, P., J.-E. Nilsson and A. Schick. *Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden*. Report from the SNS Constitutional Project Swedish Center for Business and Policy Studies. 2002. at: https://goo.gl/EfBGzJ

National Audit Office (NAO). «Measuring the Performance of Government Departments.» Report by the Comptroller and .Auditor General HC301, tabled March 22 HMSO, London (2001)

Newberry, S. «New Zealand's Responsibility Budgeting and Accounting System and Its Strategic Objective: A Comment on .Jones and Thompson.» *International Public Management Review*. vol. 6, no. 1 (2003), pp. 75-82

NZ Treasury. «Review of the Centre Paper Four: Departmental Accountability & Reporting Arrangements.» at: https://goo.gl/ciPmA6

OECD. «Budgeting and Management in Canada.» Prepared for 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Paris. 3-4 .June 1999

OECD Economic Surveys: New Zealand. By Pietro Catte and Dave Rae under the Supervision of Peter .______ .Jarrett (May). Paris: OECD, 2002

______________. *African Economic Outlook*. Paris: OECD, 2003.

OECD Journal on Budgeting. vol. 2, supplement 1: *Models of Public Budgeting and Accounting Reform* (2002).

Pallot, J. «Newer than New: Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand.» *The International Public Management Journal*. vol. 1, no. 1 (1996).

______________ and S. Newberry. «On Line Discussion in IPMN Symposium on Performance Budgeting and the Politics of Reform.» *International Public Management Review*. vol. 2, no. 2 (2001). at: https://goo.gl/et18FZ

Pollitt, C. and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Public Service Accountability Monitor (PSAM). (2003). at: https://goo.gl/BzWHqV

Regeringskansliet. *Financial Management for Effectiveness and Transparency*. Regeringskansliet, Stockholm: Ministry of Finance, 2000.

Scheers, B., M. Sterck and W. Van Reeth. «Modernizing Financial Management and Policy Cycles: Building Blocks for a Comparative Research.» Paper presented at the Study Group on Public Finance and Management, Conference of the European Group of Public Administration: «The European administrative space: governance in diversity.» Potsdam, September 4-7, 2002.

State Services Commission. «Managing for Outcomes: Guidance for Departments.» Prepared by the Steering Group Managing for Outcomes Roll-out. 16 August 2002. at: https://goo.gl/Yrb4SX

______________. «Report of the Advisory Group on the Review of the Centre.» Presented to the Ministers of State Services and Finance, November, 2003. at: https://goo.gl/4NQhZr

Sutherland, S. L. «Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform is its Own Problem.» *Canadian Journal of Political Science*. vol. 24, no. 1 (1991), pp. 91-120.

Talbot, C. «Government by Performance Based Budgeting?.» ASPA Online Columns. 31 August 2001. at: http://216.149.125.141/publications/COLUMNS/archives/2001/Aug/talboto831.html

Van Der Westhuizen, C. and A. Van Zyl. «How Credible Are National Treasury's Revenue Projections?.» IDASA. Budget Brief no. 120 (2002). at: https://goo.gl/wYpWDS

Wanna, J., J. Kelly and J. Forster. *Managing Public Expenditure in Australia*. Sydney: Allen and Unwin, 2000.

Zhang, L. «The Impact of Post-1993 Financial Reform on Chinese Enterprises: The Case of Shanghai.» Paper Presented at the Conference on Financial Sector Reform in China. University College London. 11-13 September 2001.

(2087) يعرض جيم برامبي (Jim Brumby) مجموعة متداخلة، ولكنها مختلفة، من الإصلاحات لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: التحول إلى الميزانية متعددة السنوات، وأساليب من الأعلى إلى الأسفل، وخفض الرقابة على المدخلات، وأنظمة للمساءلة ترتكز على النتائج، وميزانية ومحاسبة استحقاقات.

J. Brumby, «Budget Reform in OECD Countries,» in: S. Schiavo-Camp and D. Tommasi (eds.), Managing Government Expenditure (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999), accessed on February 2003, at: https://goo.gl/m6itVv

إن أي مجموعة من الإصلاحات الحالية ستكون عشوائية نوعًا ما، اعتمادًا على الدولة التي ندرس حالتها، ودرجة التفصيل أو مستوى التحليل.

(2088) لمناقشة ملامح ميزانية الاستحقاقات والفرق بينها وبين الميزانية النقدية، ينظر:

OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supplement 1: Models of Public Budgeting and Accounting Reform (2002).

(2089) Joint Committee on Public Accounts and Audit (JCPAA), Report 388: Review of the Accrual Budget Documentation, Parliamentary Paper: 297/2002, tabled 19 June 2002 in the House of Representatives and Senate.

(2090) T. M. Carlin and J. Guthrie, «A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting,» Paper Presented at the Third Bi-annual Conference of the International Public Management Network (IPMN), Sydney, Australia, 4-6 March 2000.

(2091) M. Barzelay, The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue (California: University of California Press, 2001).

(2092) J. Pallot, «Newer Than New: Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand,» The International Public Management Journal, vol. 1, no. 1 (1996); NZ Treasury, «Review of the Centre Paper Four: Departmental Accountability & Reporting Arrangements,» accessed on 3/9/2003, at: https://goo.gl/ciPmA6

(2093) L. Jones, «Reform Implementation in New Zealand,» International Public Management Network Lists, IPMN Newsletter, no. 2 (2003).

(2094) J. Pallot and S. Newberry, On line discussion in IPMN Symposium On Performance Budgeting and the Politics of Reform, International Public Management Review, vol. 2, no. 2 (2001), at: https://goo.gl/et18FZ

(2095) S. Newberry, «New Zealand's Responsibility Budgeting and Accounting System and Its Strategic Objective: A Comment on Jones and Thompson,» International Public Management Review, vol. 6, no. 1 (2003), pp. 77-78.

(2096) OECD, African Economic Outlook (Paris: OECD, 2003).

(2097) ينظر أيضًا:

E. Campos and S. Pradhan, «Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes,» World Bank, Policy Research Working Paper no. 1646, September 1996.

(2098) State Services Commission, «Report of the Advisory Group on the Review of the Centre,» Presented to the Ministers of State Services and Finance, November 2003, accessed on 3/9/2003, at: https://goo.gl/4NQhZrvb

(2099) State Services Commission, «Managing for Outcomes: Guidance for Departments,» Prepared by the Steering Group Managing for Outcomes Roll-out, 16 August 2002, accessed on 3/9/2003, at: https://goo.gl/Yrb4SX; NZ Treasury, «Review of the Centre Paper Four».

(2100) J. Kelly, «Accrual-Based Budgeting in Australia: Getting behind the Myth to Learn Some Lessons,» Financial Management Institute Journal, vol. 12, no. 3-4 (2001), pp. 17-22.

(2101) Australian National Audit Office, Audits of the Financial Statements of Commonwealth Entities for Period Ended 30 June 2001: Summary Report, Audit Report 29 of 2001-, Financial Statement Audit, Commonwealth of Australia, Canberra, 2001; Australian National Audit Office, Audits of the Financial Statements of Commonwealth Entities for Period Ended 30 June 2002: Summary Report, Audit Report 25 of 2002-03, Financial Statement Audit, Commonwealth of Australia, Canberra, 2002.

(2102) Australian National Audit Office, «Performance Information in Portfolio Budget Statements: Better Practices Guide,» Commonwealth of Australia, Canberra, 2002; JCPAA, Report 388.

(2103) P. J. Barrett, Managing Compliance for Assurance and Performance: Setting the Course - Integrating Conformance with Performance, Presented on 7 September at a Seminar for Department of Finance and Administration, Attorney-General's Departments and the Australian Competition and Consumer Commission, Canberra, 2000.

(2104) Carlin and Guthrie, «A Review of Australian».

(2105) Ibid.

(2106) في أثناء هذه الفترة، طبقت المملكة المتحدة الميزانية التي تعتمد على الاستحقاقات باسم ميزانية ومحاسبة الموارد. ويكمن الفرق الرئيس بين المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا في القرار بعدم تخصيص سيولة نقدية للنفقات غير النقدية (مثل تكلفة انخفاض القيمة بسبب الاستخدام).

(2107) C. Talbot, «Government by Performance Based Budgeting?,» ASPA Online Columns, 31 August 2001, accessed on 2/8/2003, at: https://bit.ly/3Mcuknl

(2108) Ibid.

(2109) Ibid.

(2110) National Audit Office (NAO), «Measuring the Performance of Government Departments,» Report by the Comptroller and Auditor General HC301, tabled March 22 HMSO, London, 2001; House of Commons, «Public Service Agreements: Report, Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendices,» Seventh Report of the Treasury Committee, Report HC378, accessed on 1/9/2003, at: https://goo.gl/1Z5h8C; «Spending Review 2000,» Ninth Report of the Treasury Committee, Report HC485, accessed on 1/8/2003, at: https://goo.gl/jCXU8r

(2111) Jon R. Blondal, «Budgeting in Sweden,» OECD Journal on Budgeting, vol. 1 (2001), pp. 27-57.

(2112) C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 265.

(2113) P. Molander, J.-E. Nilsson and A. Schick, Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden, Report from the SNS Constitutional Project (Swedish Center for Business and Policy Studies, 2002), p. 150, accessed on 2/8/2003, at: https://goo.gl/EfBGzJ

(2114) Regeringskansliet, Financial Management for Effectiveness and Transparency (Regeringskansliet, Stockholm: Ministry of Finance, 2000), p. 2.

(2115) B. Scheers, M. Sterck and W. Van Reeth, «Modernizing Financial Management and Policy Cycles: Building Blocks for a Comparative Research,» Paper Presented at the Study Group on Public Finance and Management, Conference of the European Group of Public Administration: «The European Administrative Space: Governance in Diversity,» Potsdam, 4-7 September 2002.

(2116) Blondal, «Budgeting».

(2117) Scheers, Sterck and Van Reeth, «Modernizing Financial Management».

(2118) A. Gruber, «OMB Ratings have Little Impact on Hill Budget Decisions,» Government Executive, 13 June 2003, accessed on 20/6/2003, at: https://goo.gl/uPTvaj

(2119) «Boneless Reforms,» The Asahi Shimbun, 27 June 2003, at: https://goo.gl/x6BKfS

(2120) T. Sasaki and H. Hirai, «Latest Basic Reform Plan 'Boneless',» Daily Yomiuri Online (2003), accessed on 28/6/2003, at: https://goo.gl/W5pqsL

(2121) مراسلات أ. نوتومي (I. Notomi)، البروفيسور الياباني في جامعة ساغا (Saga) قسم علم الاقتصاد وإيرين روبن (Irene Rubin) عبرالبريد الالكتروني، 2002.

(2122) H. Nakata, «Economic Reform Package Unveiled to Mixed Reviews,» The Japan Times Online, 27/6/2003, accessed on 28/6/2003, at: https://goo.gl/ojCCdQ

(2123) مراسلات نوتومي وروبن عبر البريد الإلكتروني.

(2124) S. F. Goldfinch, «National University Reform and the National University Corporation Model in Japan: Lessons from Higher Education Reform in New Zealand,» Journal of Finance and Management in Colleges and Universities, vol. 1 (2004), pp. 231-261.

(2125) Y. Hou, «Governmental Budgeting in China 1950-2000: A Brief Survey,» Draft Manuscript (2003).

(2126) Ibid.; J. Jing and H. Zou, «Soft Budget Constraints and Local Government in China,» in: J. Rodden, G. Eskeland and J. Litvak (eds.), Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints (Cambridge, MA: MIT Press, 2003), pp. 289-324.

(2127) J. Lou, «Governmental Budgeting and Accounting Reform in China,» OECD Journal on Budgeting, vol. 2, supplement 1: Models of Public Budgeting and Accounting Reform (2002), pp. 52-80.

(2128) L. Zhang, «The Impact of Post-1993 Financial Reform on Chinese Enterprises: The Case of Shanghai,» Paper Presented at the Conference on Financial Sector Reform in China, University College London, 11-13 September 2001.

(2129) ج. ما، قسم الإدارة العامة، جامعة زونغشان، جامعة غوانغزو، الصين، مراسلات عبر البريد الإلكتروني مع إيرن روبن، بتاريخ 20 كانون الأول 2002؛ Lou, «Governmental Budgeting,» pp. 52-80.

(2130) C. Barberton, «South Africa,» in: Alta Folscher (ed.), Budget Transparency and Participation, Five African Cases (Cape Town: Idasa, 2002), accessed on 26/6/2003, at: https://goo.gl/4GcvfW

(2131) J. Ahmad, «Creating Incentives for Fiscal Discipline in the New South Africa,» in: Rodden, Eskeland and Litvak (eds.), Fiscal .Decentralization

(2132) .«Barberton, «South Africa

(2133) .OECD, African Economic

(2134) C. Van Der Westhuizen and A. Van Zyl, «How Credible Are National Treasury's Revenue Projections?,» IDASA, Budget Brief no. 120 (2002), accessed on 26/6/2003, at: https://goo.gl/wYpWDS

(2135) .OECD, African Economic

(2136) Public Service Accountability Monitor (PSAM), 2003, accessed on 26/6/2003, at: https://goo.gl/BzWHqV

(2137) J. Wanna, J. Kelly and J. Forster, Managing Public Expenditure in .Australia (Sydney: Allen and Unwin, 2000)

(2138) S. L. Sutherland, «Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform is its Own Problem,» Canadian Journal of .Political Science, vol. 24, no. 1 (1991), pp. 91-120

الفصل الخامس والعشرون: التعاقد مع المنظمات غير الحكومية ...... ستيفن راتغب سميث

تقوم الحكومات في جميع أنحاء العالم بإعادة هيكلة قطاعات الخدمات العامة وذلك بسبب اتجاهات عدة كالضغوط المالية والعولمة والرؤى المتغيرة في شأن أساليب الإدارة العامة والضغوط الشعبية لتحسين مستوى جودة وكفاءة الخدمات المقدمة والمطالبات بإدماج الجماعات والأشخاص الذين تم تهميشهم في الماضي [2139]. ويتمثل أحد أهم عناصر هذا التحول في هيكلة الخدمات العامة في الزيادة الجوهرية في حجم التعاقدات الحكومية الممنوحة للمنظمات الربحية وغير الربحية في العديد من الدول وذلك لتوفير الخدمات العامة المطلوبة. وتقوم تلك الحكومات بشكل اعتيادي بالتعاقد مع تلك المنظمات لتوفير الخدمات الضرورية كالصرف الصحي والصحة العامة وصيانة المرافق والنقل والخدمات الطبية والاجتماعية. يركز هذا الفصل على واحد من أهم عناصر هذا النمط العام في التعاقدات الحكومية لتوفير الخدمات العامة ألا وهو ما حدث في خلال السنين الأربعين الأخيرة من تزايد تعاقد القطاع العام مع المنظمات غير الحكومية. وتقوم تلك المنظمات بدور حيوي في توفير كثير من الخدمات مثل الخدمات الإنسانية وخدمات الصحة النفسية وتطوير القوى العاملة وخدمات التطوير المجتمعية والاقتصادية والعناية بالطفل والمساعدة في الحالات الطارئة والحماية الاجتماعية للطفل ومعالجة الإدمان على المخدرات والرعاية الصحية المنزلية.

في ظل المناخ السياسي الحالي يكون للتعامل مع المنظمات غير الحكومية جاذبية من نوع خاص. وقد اضطرت الحكومات، في جزء من مفهوم نظم الإدارة العامة الجديدة، إلى تقليل النفقات وإلى أن تصبح أكثر مرونة وتجاوبًا عند توفير الخدمات وتقديمها. كما تزايدت مطالبة المواطنين بدور أكبر في تقديم الخدمات وتنفيذها. وعليه تبدو المنظمات غير الحكومية بما لها من صلات بأعضاء المجتمع المحلي ومساهمات تطوعية وبرامج عالية المرونة خيارًا استراتيجيًا ممتازًا، وبخاصة لتحقيق العديد من أهداف الإدارة العامة للحكومة بشكل متوازٍ. وفي المقابل تنجذب تلك المنظمات إلى مثل تلك التعاقدات لما تمثله من فرص للحصول على موارد إضافية والقيام بدور أكبر في مجابهة بعض المشكلات الاجتماعية الملحة.

إن ما أحاول إثباته هنا هو أن هذا الدور الجديد الذى تقوم به المنظمات غير الحكومية كمتعهدين لتوفير الخدمات العامة قد خلق معضلات جديدة ومعقدة

في مجال الإدارة العامة. ففي حين يجوز القول إن هذه المنظمات غير الربحية تمثل فرصة لبداية سريعة لمشروع بعيّنة وبتكلفة أقل لتقديم الخدمات والابتكار، فإن السياسات الحكومية للتعاقد مع المنظمات غير الحكومية قادرة على تقويض تلك المنافع وتقليلها بشكل كبير. ففي الواقع قد ينتج عن المناقصات التنافسية لنيل خدمات المنظمات غير الحكومية العديد من الحوافز التي يصعب التنبؤ بها وغير المرغوب فيها والتي تؤثر في علاقة الحكومات بتلك المنظمات بشكل قد يقلل من تفردها ويخمد صوتها السياسي. أضف إلى ذلك احتمالية أن تؤدي زيادة أهمية تلك المنظمات إلى آثار عميقة ودائمة على حقوق المواطنين. لذلك يجب على الحكومة وتلك المنظمات العمل معًا لإصلاح تلك العلاقة المتزايدة التعقيد وترويضها. ويجب على الجانبين اعتبار تعاقداتهما كأي عقد اجتماعي ذي متطلبات خاصة، كالاستثمار الممتد في العلاقة الثنائية والموارد وتوافر معايير وأدوات المساءلة.

بالنسبة إلى تنظيم هذا الفصل سنجد أن المبحث الأول يطرح رؤية عامة ومنظورًا تاريخيًا لتعاقد الحكومة والمنظمات غير الحكومية. أما المبحث الثاني فيعرض إطارًا فكريًا لفهم طبيعة العلاقة التعاقدية بين الحكومة وتلك المنظمات. وينصب تركيز المبحث الثالث على التحديات السياسية والإدارية التي قد تنتج من مثل هذه التعاقدات، في حين يقدم المبحث الرابع شرحًا تفصيليًا للآثار المترتبة على الاعتماد المتزايد على المنظمات غير الحكومية في توفير الخدمات العامة على شكل المواطنة. وأخيرًا يناقش المبحث الخامس التعاقدات في إطار الأنماط الحالية في الإدارة العامة وتبعات تلك الأنماط على المستفيدين من تلك الخدمات وعلى شكل المواطنة بشكل أعم.

أولًا: الأنماط الشائعة في تعاقدات الحكومة والمنظمات غير الحكومية

قد يكون من المفيد مناقشة مشكلات تعريف المصطلحات المستخدمة في هذا البحث قبل الإسهاب في الموضوع محل المناقشة. أولًا، أصبح مصطلح المنظمات غير الحكومية شائع الاستخدام في الخمس وعشرين سنة الأخيرة. واستخدم هولم وإدواردز [(2140)] هذا المصطلح للإشارة إلى «منظمات وسيطة يتركز اهتمامها على توفير التمويل أو أشكال الدعم الأخرى للمجتمع المحلي والمنظمات الأخرى التي تهدف إلى تعزيز النمو والتطور» [(2141)]. ويفرق الكاتبان بين المنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية (GROs) والتي تعتمد على توافر الأعضاء لاستمراريتها والتي تضم على سبيل المثال روابط الأحياء والأندية الاجتماعية والعديد من جماعات المساعدة الذاتية. وأطلق اسم منظمات المجتمع المحلي (CBOs) على مثل هذه المنظمات في الكتابات المتعلقة بالموضوع وذلك للتفريق بينها وبين المنظمات الأكبر والأكثر حِرَفية.

ويشيع هذا التمييز بين المنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية/منظمات المجتمع المحلي في مجال التنمية حيث يشير مصطلح المنظمات غير الحكومية في هذا النطاق إلى العديد من المنظمات الخدماتية الوسيطة، وعلى الرغم من كونها غير ربحية فهي لا تتمتع بقاعدة شعبية عريضة من المجتمع المحلي.

يستخدم العديد من العلماء الآخرين مصطلح المنظمات غير الحكومية بشكل أعم ليشمل المنظمات غير الربحية كلها بما فيها المنظمات القائمة على الخدمات أو على عضوية أفراد المجتمع المحلي [(2142)]. ثم يتم التفريق بين أنواع المنظمات غير الحكومية مثل المنظمات التنموية غير الحكومية (DNGOs)، والمنظمات غير الحكومية الشمالية مثل منظمة Save the Children وCARE التي تقع مقارها في الدول الأعضاء بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والمنظمات غير الحكومية الجنوبية التي تقع مقارها الرئيسة في بلدان جنوبية غالبًا ما تكون من البلدان الفقيرة [(2143)]. لقد حظيت بعض المنظمات غير الحكومية الدولية وبخاصة تلك المعنية بالدفاع عن قضايا محددة مثل منظمة العفو الدولية وغرينبيس (Greenpeace) والصندوق العالمي للطبيعة (World Wildlife Fund) باهتمام عالمي واسع وبالتحديد في ما يتعلق بقضايا السياسات العامة الشائكة مثل ظاهرة الاحتباس الحراري وتخفيف عبء الديون والألغام الأرضية والتجارة الحرة [(2144)]. أمّا في الولايات المتحدة فيستخدم مصطلح «غير الربحية» ليعني المنظمات التطوعية الوسيطة والتي تقدم خدمات للمواطنين. وفي المملكة المتحدة هناك تفريق مماثل بين المنظمات التطوعية وغير الحكومية [(2145)].

في هذا البحث نستخدم مصطلح المنظمات غير الحكومية بشكل أوسع ليشمل أنواع المنظمات المختلفة غير الربحية كالمنظمات الدولية الكبرى مثل منظمة CARE والمنظمات غير الربحية المحلية، والتي تقدم خدمات للمشردين. ويتماشى هذا الاستخدام لمصطلح المنظمات غير الحكومية مع التوجه الدولي لهذا الفصل. فضلًا عن ذلك، فإن تعريف ماهية المنظمة غير الحكومية أقل أهمية من التركيز على نشاطها وما تقدمه وذلك على نحو ما يلحظه سايمونز [(2146)].

1- منظور تاريخي للمنظمات غير الحكومية والتعاقد معها

يتمتع التمويل الحكومي للمنظمات غير الحكومية بتاريخ طويل. ففي الولايات المتحدة تلقت بعض أقدم المنظمات غير الحكومية مثل المستشفى العام بماستشوستس وجامعة هارفرد تمويلًا حكوميًا في خلال فترة الاستعمار الأوروبي [(2147)]. وفي العديد من الدول الأوروبية مثل هولندا وألمانيا، تلقت مثل

هذه المنظمات دعمًا عامًا ضخمًا منذ القرن التاسع عشر في أقل تحديد [2148].
ولكن يجب مراعاة أن الحال في هذه البلدان الأوروبية هو الاستثناء وليس الشائع. ففي الولايات المتحدة وبلدان أخرى عديدة كان الدعم المادي العام لتلك المنظمات محدودًا ومقيدًا عبر القرن التاسع عشر وحتى القرن العشرين [2149]. ونتيجة ذلك كانت العلاقة بين الحكومات والمنظمات غير الربحية غير رسمية وانعدمت بها معايير المساءلة في ما يخص التصرف بالأموال العامة وذلك لقلة قيمة الدعم إلى حد ما.
لكن صعود دولة الرفاه في البلدان الصناعية المتقدمة في خلال منتصف ونهاية القرن العشرين أدى إلى تغيرات مهمة في العلاقة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية. ففي الولايات المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا وكندا وأوروبا الغربية أدى النمو المتزايد لدولة الرفاه إلى ارتفاع حاد في حجم التمويل العام لتلك المنظمات وكان نموها موازيًا لنمو الدولة ذاتها [2150]. ولكن بالطبع هناك اختلافات بين تلك البلدان. فعلى سبيل المثال، إن معظم خدمات الرفاه الاجتماعي بالمملكة المتحدة والسويد توفرها الحكومات المحلية في حين تقوم المنظمات غير الحكومية بدعم الأحكام القانونية وبالاطلاع بأدوار خدماتية محددة [2151]. وفي هولندا وألمانيا، قامت المنظمات غير الحكومية بتمويل حكومي بتقديم معظم خدمات الدعم الاجتماعي [2152]. ولكن الوضع كان مختلفًا في الولايات المتحدة، حيث قامت الحكومات المحلية بتوفير خدمات دعم اجتماعي عام محدود كما كان القطاع التطوعي ضئيلًا ومحدود النطاق. وفي ستينيات القرن العشرين تزايد التمويل الحكومي للمنظمات غير الحكومية بشكل حاد، وذلك بنمو دور الحكومة القومية في رسم السياسات الاجتماعية.
بدأ التحول إلى التعاقد الرسمي بين المنظمات غير الحكومية والحكومات في سبعينيات القرن العشرين ثم تزايد معدله ونطاقه في الثمانينيات والتسعينيات، حيث أدت الضغوط المالية في العديد من البلدان إلى البحث عن سبل لتقليل نفقات الدولة العامة ونمو خدمات الدعم المحددة قانونًا، وقد مثّل التعاقد مع تلك المنظمات بريق الأمل في إيجاد وسيلة لتقليل النفقات. إضافةً إلى ذلك، وصلت حكومات محافظة إلى سدّة الحكم في المملكة المتحدة والولايات المتحدة ونيوزيلندا وغيرها. وكانت تلك الحكومات غير مقتنعة بجدوى الخدمات العامة وتميل أكثر إلى دعم أساليب السوق المفتوحة. ونتيجة ذلك تمّ الضغط على الجهات العامة، ممثلة بالحكومات المحلية في بلدان كالمملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا، حتى تحول دورها إلى مشترٍ ومساعد بدلًا من كونها هيئات لتقديم الخدمات بشكل مباشر [2153].
وتلاءم هذا التحول في الأدوار مع بزوغ حركة الإدارة العامة الجديدة التي أكدت فكرة «التوجيه عوضًا عن التسيير» في المؤسسات العامة [2154].

تعتبر هولندا مثالًا جيدًا لهذا التحول حيث قامت الحكومة هناك بتقديم دعم هائل للمنظمات غير الحكومية على شكل منح ومعونات منذ القرن التاسع عشر. ولكنها ومنذ بداية حقبة التسعينيات من القرن العشرين، قامت بتطبيق نظام السوق الحرة الذي ينص على إدخال قوى السوق في العلاقة بين الحكومة ومثل هذه المنظمات. وتدعو هذه السياسة إلى اتباع قواعد المزايدة الرسمية والتنافسية بين المنظمات غير الحكومية والشركات الربحية على العقود الحكومية [(2155)]. وكان لمثل هذا التحول آثار ملموسة بدرجات متفاوتة في بلدان أخرى كالمملكة المتحدة [(2156)]، والولايات المتحدة [(2157)] وفنلندا [(2158)]، وأستراليا ونيوزيلندا [(2159)]. وفي هذه البلدان تضمن هذا التوجه إلى أشكال التعاقد الرسمي تقبُّلًا أكبر لتعاقد الحكومة مع وكالات خدماتية ربحية، وبخاصة لتقديم تلك الخدمات مثل الرعاية الطويلة الأمد ورعاية الطفل.

في العديد من البلدان كالمملكة المتحدة والولايات المتحدة لم يمثّل هذا التحول خصخصة الخدمات العامة، بل مثّل خلق خدمات جديدة في الأغلب نتيجة حركات اجتماعية جديدة مثل حركة المرأة. وعلى سبيل المثال، تقوم المنظمات غير الحكومية بتقديم البرامج المتعلقة بالعنف المنزلي بالمملكة المتحدة والولايات المتحدة وكندا، وذلك بموجب عقود حكومية [(2160)]. وهناك العديد من الأمثلة الأخرى مثل خدمات عون المهاجرين والمصابين بمرض نقص المناعة.

تتجلى الجاذبية السياسية للتعاقدات الحكومية واستخدامها بوصفها وسيلةً سريعة لتلبية الاحتياجات الجديدة في حجم التعاقدات المبرمة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية العالمية مثل Save the Children وCARE وOxfam. وتتلقى مثل هذه المنظمات مئات الملايين من الدولارات على شكل تعاقدات حكومية لتقديم خدمات الإغاثة الإنسانية مشروعات التنمية. وكذلك تُبْرم الحكومات في العديد من الدول النامية عقودًا مع منظمات غير حكومية محلية لتقديم العديد من الخدمات المهمة [(2161)]. وقد تزايد حجم تلك التعاقدات ونطاقها في الدول النامية في خلال العشرين عامًا السابقة نتيجة تغير شكل الدعم الأجنبي والأزمات المتتالية والحروب والكوارث الطبيعية والتحرر السياسي ما ساعد في نمو المنظمات غير الحكومية.

كما تأثرت التعاقدات الحكومية مع المنظمات غير الحكومية في أنحاء العالم كله بأحد أركان حركة الإدارة العامة الجديدة، التي تؤكد أهمية التمكين واللامركزية وزيادة الوعي والاستجابة لحاجات المواطنين [(2162)]. وتمثل تلك المنظمات الوسيلة المفضلة للحكومات للاستجابة لاحتياجات المناطق المجاورة وشؤونها وجماعات المهاجرين والحركات الاجتماعية. أما في الدول النامية، فإن السبب الرئيس لتفضيل المنظمات غير الحكومية بالنسبة إلى الممولين من القطاعين العام والخاص هو انتشار الفساد وعدم مرونة المؤسسات العامة.

هناك نمط آخر يبدو جليًا في العلاقة بين الحكومات وتلك المنظمات، وهو أنه في خلال السنوات العشر الماضية قامت العديد من البلدان بالارتكاز على دعم المستهلك بوصفه نهجًا جديدًا لتوفير الخدمات العامة. فعلى سبيل المثال، تمنح العديد من الدول قسائم مجانية يمكن للآباء استخدامها لتحصيل خدمات رعاية الطفل من أي من المتعهدين المتفق معهم [(2163)]. كما تزايد اعتماد العديد من الدول على استخدام قسائم السكن وسيلةً لمساعدة الفقراء والمعاقين في تحمل نفقات سكن ملائم [(2164)]. وعلى الرغم من أن قسائم الدفع لخدمات رعاية الطفل والسكن ليست مخصصة للتعامل مع المنظمات غير الحكومية بشكل خاص، لكنها ذات آثار مباشرة وغير مباشرة على علاقة الحكومات بتلك المنظمات، حيث يشجع استخدام القسائم على التنافس بين الهيئات المقدمة للخدمات العامة ويزيد عدم وثوق تلك الهيئات من تلقيها تمويلًا مستمرًا من الحكومات بشكل تلقائي.

ثانيًا: الإطار الفكري

تمثل المنظمات غير الحكومية، في دورها كمتعهد لتوفير الخدمات العامة، تحديات إدارية عدة لكل من إداريي القطاع العام وموظفي الهيئات غير الربحية ومتطوعيها. ويمكن دراسة هذه التحديات وطرائق علاجها بشكل أكثر فائدة من خلال طرحها عبر أربعة أطر فكرية هي نظرية الموكل والوكيل، وفكرة كون المنظمات غير الربحية ممثلة لجمعيات ذات اهتمامات خاصة، وسياسة التعاقد، والنظرية المؤسساتية.

لقد حظيت التعاقدات بين المنظمات غير الحكومية والحكومات باهتمام كثير من الباحثين والعلماء [(2165)]. وتتسم هذه العلاقة التعاقدية بصفات خاصة ومهمة تميزها من أنواع التعاقدات الأخرى مثل التعاقدات الحكومية لجمع النفايات أو المياه. أولًا، تكون هذه الخدمات، مثل خدمات الرعاية المنزلية لذوي الإعاقات العقلية المزمنة أو خدمات التنمية المحلية، معقدة ولا يمكن تأكيد وتحديد نتائجها. ثانيًا، تتطلب بعض هذه الخدمات مثل الرعاية المنزلية والإرشاد النفسي ورعاية المسنين تنمية القوى العاملة ساعات عمل شاق، لذا يكون غالبًا من الصعب تحقيق زيادة في الإنتاج أو خفض في المدفوعات. ثالثًا، غالبًا ما يمتنع المستفيدون من مثل هذه الخدمات عن تقديم شكواهم سواء لعدم مقدرتهم أم لانتفاء إرادتهم على فعل ذلك، وتكون النتيجة أن يمسي تقويم المستفيدين من الخدمات والمواطنين لمستوى الرعاية محدودَ الفائدة بوصفه مؤشرًا لمستوى الأداء. رابعًا، عادةً ما ينقص المنظمات غير الحكومية رأس المال الكافي، مقارنةً بالشركات الربحية بشكل خاص والتي يتم التعاقد معها لتقديم خدمات عامة كجمع القمامة. أضف إلى ذلك أن المنظمات غير الحكومية غالبًا ما تعاني نقص السيولة المالية، وقد تكون غير قادرة على

الاستثمار الأمثل لرأسمالها. يُضعِف هذا النقص في رأس المال تلك المنظمات سياسيًا في مواجهة الحكومة.
على صعيد آخر، يؤدي تعقُّد خدمات المنظمات غير الحكومية وصعوبة تقويم الأداء إلى خلق مشكلات «الموكل والوكيل» (Principal-Agent) والتي تؤثر في المنظمات والحكومات. وكما ذكر برات وزيكهاوسر [(2166)] ودوناهيو [(2167)] وغيرهم، فإن العديد من معضلات الإدارة العامة تصنف بوصفها قضايا موكل ووكيل، حيث تقوم الحكومة بدورها بوصفها موكلًا بالاستعانة بوكيل هو المنظمات غير الحكومية في هذا السياق لتحقيق أهداف محددة. وقد أشار هانسمان [(2168)] إلى أن التعامل مع المنظمات غير الربحية يظهر مدى تباين المعلومات الذي ينتج من صعوبة تقويم البرامج التي تطرحها هذه المنظمات. وهو يرى أن المانحين قد يفضلون تمويل المنظمات غير الربحية على غيرها، وذلك لثقتهم بأن تلك الأموال سيتم استخدامها لتحقيق أهداف برامج المنظمة ولعدم مقدرة العاملين بتلك المنظمات على تحقيق الربح الشخصي من هذه المنح. وبالمثل قد يفضل المسؤولون الحكوميون التعامل مع تلك المنظمات لثقتهم أن أي تمويل تتلقاه المنظمة سيتم استخدامه بشكل صحيح.
بناءً على ذلك، فإن منظور الموكل والوكيل يساعدنا في تفسير تزايد الصفة الرسمية في طبيعة عملية التعاقدات بما في ذلك إعداد عقود أكثر تفصيلًا وتَوقُّع مستويات أفضل من الأداء. فمع تزايد حجم التعاقدات الحكومية مع مثل هذه المنظمات يزداد حرص الموظفين العموميين على التأكد من تواجد القواعد السليمة لتحديد المسؤولية القانونية عند التصرف بالأموال العامة، بخاصة في ظل الحاجة المتزايدة إلى هذه الأموال. كما أصبح على الحكومات أن تقوم بالترشيد. ونتيجة لذلك بات إضفاء الصفة الرسمية على العلاقة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية الوسيلة المفضلة لتحقيق ذلك الهدف، بخاصة من خلال زيادة التقنين [(2169)]. والتقنين هو وسيلة لزيادة إذعان الوكيل لرغبات الموكل، بخاصة من خلال ربط الحصول على الدعم العام بتحقيق مستويات معينة من الأداء. (على سبيل المثال، لا تنال العديد من هيئات تطوير القوى العاملة على قيمة العقد العام إلا في حال تحقيقها الأهداف التي تحددها الحكومة من حيث معدل التوظيف للمتدربين).
إن طبيعة المشكلات المتعلقة بعلاقة الموكل والوكيل وأسبابها تجعل حلها أمرًا صعبًا جدًا، وذلك لاختلاف المعايير التي توجه المنظمات. وقد أشار جيمس ويلسون [(2170)] إلى أن المنظمات تلتزم بخمسة معايير: العدالة والفاعلية والقدرة على الاستجابة المطلوبة والنزاهة المالية والمساءلة. ولكن المنظمات غير الحكومية والحكومات تقوِّم تلك القواعد بمقاييس مختلفة. فعادة ما يتم تشكيل تلك المنظمات بوساطة جمعيات أهلية ذات اهتمام خاص بمشكلات أو قضايا بعينها مثل تنمية المجتمع والتشرد وانحراف الأحداث. وبناء على ذلك، فإن الأولوية عند العاملين والمتطوعين بتلك المنظمات هي للقدرة

على الاستجابة السريعة لاحتياجات المجتمع بغض النظر عن تعريف المنظمات غير الحكومية لها [(2171)]. فعلى سبيل المثال، قد يحدد مركز الصحة النفسية التابع لإحدى هذه الجمعيات مسؤولياته في تقديم خدماته في منطقة جغرافية معينة، أو تركز مراكز الأحداث على الأفراد المعرضين للخطر ممن لم يشاركوا بأي عمل إجرامي خطر.
قد تؤدي القدرة على الاستجابة للاحتياجات المفترضة للمجتمع المحلي إلى نزاع مع الحكومة لأنها تركز كثيرًا على المساواة بما هي معيار إرشادي (براديغم). أما الموظفون الحكوميون فيجدون صعوبة في تعليل قرارات توزيع الموارد، حيث إن حجم المطالبة بالتمويل الحكومي يفوق حجم الطلب، ولذلك يقعون تحت ضغط شديد لصوغ معايير عادلة لتوجيه قراراتهم في التوزيع. وتتجلى تلك المعايير في كثير من البرامج الصحية والاجتماعية الحكومية، والتي تعتمد معايير صارمة لتحديد أهلية المنتفعين في ضوء مستوى الدخل أو شدة المرض.
يؤدي هذا التعارض في المعايير إلى معضلتين تتعلقان بالإدارة العامة. وأولها كون المنظمات غير الحكومية أكثر تقبلًا لمشكلات العملاء وأوضاعهم. وقد يتركز اهتمامهم على تقديم الخدمة للعملاء أكثر من تقويم فاعلية هذه الخدمات. وعلى النقيض من ذلك لا تستطيع الحكومات أن تكون بالقدر نفسه من التفهم لأوضاع المستفيدين من الخدمات العامة ويتمحور تركيزها على النتائج وعلى قدرتها على التوثيق الشامل للحالات المستحقة للانتفاع من هذه الخدمات. أمّا المعضلة الثانية فهي نتيجة لطبيعة المنظمات غير الحكومية والتي ينصب معظم اهتمامها على الاستجابة لمتطلبات مجموعات بعينها، حيث يؤدي ذلك إلى رفضها لبعض الأفراد بحجة عدم توافقهم ورسالة المنظمة ومهماتها المحددة. فعلى سبيل المثال، قد ترفض إحدى الجمعيات ذات التوجه الديني الأفراد الذين لا ينتمون إلى العقيدة أو الديانة نفسها، أو قد ترفض منظمة خدمة من يعانون من مشكلات نفسية مزمنة، وذلك لأن المنظمة تعتبر أن مهمتها هي تقديم الخدمات لذوي الاضطرابات النفسية الأقل خطورة. وفي كلتا الحالتين قد ينتج نزاع بين الحكومة والمنظمة غير الحكومية، وبخاصة عند التحديد الصحيح لمسؤوليات كلا الجانبين، وبالذات حين تقوم الحكومة بتوفير الجانب الأكبر من تمويل برامج المنظمة.
لكن علينا مراعاة أن على الرغم من ذلك التباين في المعايير الذي يؤدي إلى تحديات يمكن التنبؤ بها في العلاقة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، فإن طبيعة تلك العلاقة قد تتفاوت بشكل كبير من بلد إلى آخر. فمثلًا، تعتمد السويد على القطاع العام لتوفير الخدمات العامة في ما تحظى هولندا وألمانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة بعدد أكبر من المنظمات غير الحكومية، والتي تقوم بدور واسع النطاق في تقديم تلك الخدمات. ويؤكد سلمون وآنهير [(2172)] أن ذلك الاختلاف في حجم قطاع العمل غير الحكومي من

دولة إلى أخرى يمكن تفسيره في نطاق نظرية الأصول الاجتماعية والتي تقسم الدول الصناعية المتقدمة إلى أربع فئات مختلفة من الأنظمة الحكومية وهي الديمقراطية الاشتراكية والشركاتية (سيطرة مجموعات المصالح الكبرى على الدولة) والليبرالية والدولانية. ويكون حجم القطاع العام تحت النظام الاشتراكي الديمقراطي، كما في السويد مثلًا، كبيرًا مقارنة بقطاع منظمات غير حكومية صغيرة نسبيًا، وذلك على العكس تمامًا من الوضع تحت حكم نظام ليبرالي كما في الولايات المتحدة. ويرتكز الأنموذج ذو الأصول/ النظم الاجتماعية على الادعاء بأن القوى التاريخية في دول معينة كقوة الطبقة العاملة قد أثرت بقوة في حجم الحكومة ونطاقها وفي قطاعات المنظمات غير الحكومية [(2173)].

تتجلى أهمية القوى التاريخية في تحديد دور المنظمات غير الحكومية في المجتمع في أعمال علماء مثل جيمس وهول [(2174)] الذين يؤيدون الدور الحساس الذي يقوم به الدين في تكوين المنظمات غير الحكومية وتطورها. على سبيل المثال، يذكر جيمس [(2175)] أن قطاع المنظمات غير الحكومية يزداد حجمه في البلدان ذات الطوائف والجماعات الدينية المتعددة، وذلك لأن مروجي الأديان يتنافسون في جذب أتباع جدد ويستخدمون استراتيجية تأسيس المنظمات الاجتماعية والتعليمية غير الربحية. وعلاوة على ذلك، يدعي جيمس [(2176)] وهول [(2177)] وألبير [(2178)] ومورغان [(2179)] وآخرون أن السياسة الدينية تتمتع بالأهمية نفسها، إن لم تكن أكثر، من السياسة الطبقية في تطور المنظمات غير الحكومية من حيث دورها في تقديم الخدمات العامة والمناصرة.

إضافةً إلى ذلك يؤثر الإطار القانوني الذي يحكم تشكيل تلك المنظمات في حجم انتشارها وقوتها السياسية. فعلى سبيل المثال، من السهل إنشاء منظمة غير حكومية في الولايات المتحدة في حين يجب على الأشخاص الراغبين في ذلك في بلدان أخرى كاليابان والصين القيام بعمليات معقدة للتسجيل والتأسيس.

إن هذه الفروق ذات أهمية خاصة لجهة شكل العلاقة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، وذلك لميل الجانبين مع مرور الوقت إلى تشكيل مجموعة من المعايير أو نظم تعاقد تحكم العلاقة بينهما [(2180)]. وغالبًا ما تتميز العلاقة بين الطرفين بالاستقرار حيث يتوافق الطرفان على مجموعة مشتركة من الافتراضات التي توجه علاقتهما بعضهما ببعض. ولكن يمكن أن تتغير تلك الافتراضات، وبخاصة في أوقات الصعوبات السياسية أو المتعلقة بالميزانية. إضافةً إلى ذلك، يتوقف شكل الصفة التعاقدية بين الطرفين على صيغة التفاعل المؤسساتي بينهما من دولة إلى أخرى [(2181)].

باختصار تنبع الرؤى المختلفة في ما يخص الاختلافات في علاقة الحكومة والمنظمات غير الحكومية بين الدول من النظرية المؤسساتية. وفي ضوء

فهمنا للمنظمات غير الحكومية، فإن المنظور المؤسساتي يشير إلى انتشار هذه المنظمات وحيويتها، وهو يرد ذلك إلى البيئة المؤسساتية القانونية السياسية [(2182)]. ويؤكد أنصار هذه النظرية أن المنظمات غير الحكومية تمثل اختيارات الأفراد التي شكلتها المؤسسات المهيمنة. لذلك، فإن نمو المنظمات غير الحكومية يتأثر بشكل حاد إذا ما كانت الحكومة ضعيفة أو غير فعالة أو في حال نقص التمويل العام أو كون الحوافز والقواعد الضريبية غير مرضية أو كون القيادة العامة ضعيفة. فعلى سبيل المثال، اعتمدت فرنسا تاريخيًا على القطاع العام لتقديم الخدمات في حين قامت المنظمات غير الحكومية بدور محدود. لكن قانون اللامركزية لسنة 1982 شجع على نمو الهيئات غير الربحية وعلى استخدام السلطات المحلية لتقديم الخدمات العامة [(2183)]. وقد خلصت جوديث تندلر [(2184)] إلى القول بأن الحكومة المركزية قامت بدور جوهري في تشكيل المنظمات غير الحكومية واستمراريتها وأن العلاقة الإيجابية بين المسؤولين الحكوميين والعاملين في المنظمات غير الحكومية كانت بسبب فاعلية تلك المنظمات.

تؤكد أعمال العديد من العلماء من أمثال تندلر [(2185)] ووولكوك ونارايان [(2186)] وإيفانز [(2187)] على العلاقة المتلاحمة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية حتى في أوقات التعاقدات الرسمية [(2188)]. فكثير من العقود لا تقوم على أسس التنافس المعتاد، بل على علاقات الثقة والتعاون المشتركة، لذا تكون طويلة الأمد حتى في تلك الحالات التي تتطلب تقديم عطاءات تنافسية [(2189)]. ولكن هذه التعاقدات التي ترتكز على العلاقات المتبادلة لا تمنع وجود خلافات في الرأي أو نزاعات إلا أنها تؤكد رسوخ العديد من التعاقدات [(2190)].

بالطبع لا يتحدد طابع المساعدات الحكومية للمؤسسات غير الحكومية بنمط التعاقدات القائم على العلاقات المتبادلة فحسب. فمثلًا، تقدم المساعدات المالية بشكل متزايد من خلال أدوات سياسية مثل الإعفاءات الضريبية والقسائم والسندات المعفية من الضرائب [(2191)]. كما تقدم الحكومات العديد من المساعدات العينية مثل الإجارات المجانية والمساعدات التقنية. أما من منظور القائمين على إدارة المنظمات غير الحكومية، فإن تباين الأدوات السياسية يخلق المزيد من التعقيدات وعدم الثقة في الحصول على التمويل اللازم حيث إن نهج التعاقدات المستقرة يكون نادرًا في حال استخدام قسائم الدفع والإعفاءات الضريبية المرتبطة بالمستفيدين من الخدمات كما في حالة تقديم الإعفاءات الضريبية لرعاية الأطفال.

ثالثًا: الإدارة العامة ونمو المنظمات غير الحكومية: تحديات وابتكارات

ذكرنا سابقًا أن انتشار المنظمات غير الحكومية ودورها الجديد في تقديم خدمات عامة سواء أكانت تتلقى تمويلًا عامًا أم لا يشكل ظاهرة عالمية. لكن

هذا النمو يمثل تعقيدات إدارية لكل من صانعي القرار وإداريي الهيئات العامة والعاملين والمتطوعين بهذه المنظمات على حد سواء. وتتمثل أهم هذه التحديات في تقويم الأداء والحكم والاستدامة ودعم البنية التحتية والشراكة والتعاون. ويتمّ طرح العديد من الابتكارات لمجابهة كل من هذه التحديات وتحسين أداء المنظمات غير الحكومية.

1- تقويم الأداء

تعود القناعة الفكرية الرئيسة لتعليل الاعتماد المتزايد على المنظمات غير الحكومية لتقديم الخدمات العامة إلى الاعتقادات الآتية: أولًا، وجوب التخلص من احتكار المؤسسات العامة لعملية توفير الخدمات أو التقليل منها وعليه تصبح الهيئات غير الحكومية التي تقوم بتوفير الخدمات أكثر استجابة لمتطلبات المستفيدين؛ ثانيًا، إن التنافس بين المنظمات غير الحكومية من أجل الفوز بالتعاقدات الحكومية سيؤدي إلى زيادة كفاءة الهيئات المهتمة بتقديم الخدمات العامة؛ ثالثًا، إن وجود جذور المنظمات غير الحكومية في المجتمعات المحلية المعنية يعني زيادة فرص مشاركة المواطنين في تنمية تلك الخدمات وفي تقديمها، وبخاصة في تلك المجتمعات التي تعرضت للإقصاء حتى الوقت الحالي. ومن الافتراضات المهمة المتعلقة بذلك (1) الإيمان بوجود سوق تتمتع بوجود منظمات عدة غير حكومية متنافسة أو بإمكان خلق مثل هذه الحالة من خلال تعديل القوانين أو تقديم الحوافز المادية، و(2) الاعتقاد بأن الهيئات القائمة على توفير الخدمات ينصب اهتمامها على حماية مصالحها الشخصية، ولذلك ستكون على أتم الاستعداد للتنافس بشدة من أجل الفوز بالمزيد من التعاقدات والتمويل الحكومي [(2192)].

أما اعتقاد الحكومات بنجاح بيئة السوق بين المنظمات غير الحكومية، فينبع من اعتقاد مهم هو أن مديري القطاع العام على مقدرة تامة من تقويم أداء تلك المنظمات. ولكن في ظل غياب مقاييس أداء واضحة يلجأ الإداريون إلى الاستراتيجيتين الآتيتين: (1) الاعتماد على سمعة المتعهد، و(2) ربط التمويل والتعويضات بتحقيق مستويات معينة من الأداء. وفي حال الاستراتيجية الأولى، فالنتيجة دائمًا ما تكون اختيار هؤلاء المديرين للمنظمات غير الحكومية التي تربطهم بها علاقات عمل ناجحة. وأمّا الاستراتيجية الثانية فهي تعكس زيادة الشكل الرسمي في علاقة الحكومة بتلك المنظمات وتزايد الضغوط على المديرين في القطاع العام لحثهم على برهنة أن هناك درجة عالية من المساءلة في حال التصرف في الأموال العامة على الرغم من صعوبة الاتفاق على معايير تقويم أداء تلك المنظمات.

أ- مخاطر المناقصات التنافسية

إن صعوبة تقويم الأداء التي تنبع جزئيًا من طبيعة مشكلات الموكل والوكيل تمثل سببًا رئيسًا للآثار العكسية الناجمة عن المناقصات التنافسية. ولذلك غالبًا

ما تعكس التعاقدات القائمة على العلاقات السابقة والمبنية على الثقة، وبخاصة في حالات يصعب فيها تقويم أداء مزوِّدي الخدمات مدى صعوبة المشكلات المتعلقة بتوافر المعلومات. فأسس المناقصات التنافسية هي تقديم طلب رسمي للمشاركة بالمناقصة وتقديم عقود قصيرة الأمد وتعدد المتقدمين لتقديم الخدمات المطلوبة، ويتضارب كل ذلك مع مبادئ التعاقدات القائمة على علاقات سابقة. أضف إلى ذلك أن المناقصات التنافسية قد تؤدي إلى اتباع كل من الحكومة والمنظمات غير الحكومية لأساليب غير فعالة قد تعارض بشكل مباشر أهداف الأداء الفعال. فالمنظمات غير الحكومية قد تستجيب للمناقصات المطروحة بشكل غير متوقع وغير مرحب به من وجهة نظر الإدارة العامة، ولكنها طريقة منطقية إذا ما أخذنا الحوافز المقدمة في الاعتبار.

على سبيل المثال، ذكر كل من كولي ورون [2193] كيف أدت المزايدة التنافسية إلى الحصول على عقود تقديم المساعدات الإنسانية في غوما بجمهورية الكونغو الديمقراطية إلى تثبيط جهد إحدى المنظمات المشهورة التي تحظى باحترام المجتمع الدولي وهي منظمة إغاثة اللاجئين وألزمتها بالاعتراض على ما اعتبرته تحويل المساعدات إلى الجماعات المسلحة ومجرمي الحرب. وفي ظل وجود العديد من وكالات الغوث التي تتنافس على الفوز بعقود قصيرة المدى ظهرت بيئة يحكمها الحرص الشديد على عدم التأثير في تعاقداتها الحالية أو المستقبلية.

إضافةً إلى ذلك، قد لا تكون مستحبة العقود قصيرة الأجل لأنها قد تشجع على التقليص من الإنفاق على القدرة التنظيمية، وقد يتعارض ذلك مع قدرتها على تقديم الخدمات بفاعلية. وعادة ما يؤدي اقتران الانخراط في المناقصات التنافسية والعقود قصيرة الأجل إلى تقلص شديد في حجم الإعانات المتبادلة مما يزيد من صعوبتها بالنسبة إلى المنظمات غير الربحية في تحقيق فائض وبالتالي على مقدرتهما على توفير التمويل الكافي لاحتياجاتها من القدرة التنظيمية كحاجتها إلى أنظمة المعلومات والمراقبة. (خلص كل من ملوارد وبروفان [2194] إلى القول إن مدى فاعلية شبكات خدمات الصحة النفسية في المجتمعات المحلية يرتبط مباشرة بمدى استقرار تلك الشبكات).

ب- مقارنة بين القطاعات

قد يكون من الصعب تقويم أداء المنظمات سواء غير الحكومية أو الحكومية أو الربحية لأن المنظمات غير الحكومية تقدم خدماتها لنوعية مختلفة من المستفيدين عن المنظمات الأخرى. أضف إلى ذلك، فإن الأغلبية من المنظمات الخدماتية منظمات هجينة. فمثلًا قد تمتلك منظمة غير ربحية متخصصة في تقديم خدمات الرعاية الصحية فرعًا ربحيًا أو قد تحصل إحدى المنظمات غير الحكومية على دخلها بالكامل من الحكومة. وفي الأحوال كلها تشير البحوث التي تقارن بين القطاعات المختلفة إلى النقاط الآتية التي

ينبغي لمديري القطاع العام أخذها في الاعتبار. أولًا، خلص دوناهيو [(2195)] إلى القول بأن انخفاض تكاليف دورات التدريب المهنية من خلال التعاقد مع المنظمات غير الحكومية كان نتيجة لانخفاض تكلفة العمالة، وبخاصة في ظل غياب اتحادات العمال وليس لكفاءة وكالات التعاقد. ثانيًا، يزداد قلق العديد من الممولين من احتمال أن يكون ازدياد عدد المنظمات غير الحكومية قد أدى إلى زيادة التكلفة على غير العادة نتيجةً لتداخل المسؤوليات الخدماتية. (في الولايات المتحدة وصل الحال إلى أن أخذ بعض الممولين بزمام الأمور ومارسوا الضغط على المنظمات غير الحكومية لتقبل الدمج وتعزيز خدماتها).

لكن الكفاءة ليست الهدف الوحيد للسياسة العامة، إذ يمكن القول إن العديد من الخدمات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية هي خدمات مهمة يجب توفيرها حتى في حال كون تكلفتها أكبر من برامج عامة وربحية مشابهة. فعلى سبيل المثال، إن تكلفة برامج رعاية المصابين بإعاقات النمو وتسكينهم في المجتمع المحلي أكبر من إدارة مؤسسات تسكين هؤلاء الأفراد في مراكز كبيرة كما كان يحدث بالماضي. لكن تلك البرامج الجديدة تؤدي إلى تحسن ملحوظ في جودة معيشتهم.

في الواقع، يعتقد العديد من صناع القرار أن المنظمات غير الحكومية تقدم برامج عالية الجودة. فعلى سبيل المثال اقترح ويزبورد [(2196)] أن أفضل دور رعاية المسنين غالبًا ما تكون غير ربحية، أما الأسوأ فتكون ربحية، بينما معظم الدور متوسطة المستوى تدار بوساطة منظمات ربحية وغير ربحية تقليدية. لكن شليزنغر [(2197)] وجد أن الاختلافات بين مؤسسات الرعاية الصحية غير الربحية والربحية تتقلص إلى حد كبير كلما ازدادت القدرة التنافسية للسوق المحلية، فقد عجلت المنافسة بالتماثل التنظيمي بسبب الحاجة إلى التنافس على العملاء والمرضى.

كما يثير الاهتمام بجودة البرامج مسألة الثقة والمساءلة. فقد برزت مسألة الثقة النسبية للمنظمات غير الحكومية بوصفها مصدر قلق كبير للقائمين على السياسة العامة وبخاصة مع تزايد حجم التمويل واشتداد المنافسة بين الوكالات الربحية والمنظمات غير الحكومية. وفي هذا النطاق يذكر غراي [(2198)] أن مؤسسات الرعاية الصحية غير الربحية تكون بطبيعتها جديرة بالثقة أكثر من المستشفيات الربحية، وبالتالي يكون لديها حافز أكبر للاستثمار في تطوير الرعاية الجيدة والحفاظ عليها. مرة أخرى، تشير التجربة إلى أن هذه النظرة الأساسية صحيحة إلا في حالات تعدد الوكلاء والموكلين، أي في حال توافر العديد من الممولين والهيئات المتلقية للدعم. وفي مثل تلك الحالات قد يكون لدى المنظمات غير الحكومية ذريعة لعدم التحلي بالشفافية أو تكون «جديرة بالثقة».

من سمات المنظمات غير الحكومية الأخرى، والتي غالبًا ما يتم ذكرها في المناقشات العامة الاعتقاد بمرونتها الطبيعية وقدرتها على الابتكار. وغالبًا ما

يتم طرح وجهة النظر هذه للمقارنة بين هيئات القطاع العام الضخمة التي تعاني سطوة القوانين والتعليمات الصلبة والمنظمات غير الحكومية الصغيرة الحجم والخفيفة الحركة التي تمتلك مقدرة على الإبداع والابتكار كالشركات الربحية الحديثة التكوين كلها. ولكن دراسة الدور الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية في الابتكار في السياسة العامة والبرامج يظهر صورة أكثر تعقيدًا. فالعديد من تلك المنظمات تواجه صعوبات كبيرة في تطوير الابتكارات ودعمها في برامجها، وذلك لأن تلك المنظمات، على العكس من المنظمات الربحية، لا يمكنها اللجوء إلى المستثمرين للحصول على تمويل إضافي، ونتيجة لذلك تتضاءل قدرتها على تمويل مشروعات خلاقة. أضف إلى ذلك أن تلك المنظمات تفضل تجنب المخاطرة وبخاصة في ظل وجود العديد من الجهات المانحة والمنافسين المحتملين [(2199)]. وتبعًا لذلك، يكون التمويل الحكومي مهمًا جدًا لاعتماد البرامج المبتكرة واستدامتها بين وكالات الخدمة غير الربحية [(2200)].

لكن هذا يمثل مفارقة أخرى. ففي حين يمكن للحكومة أن تقوم بتشجيع الابتكار داخل المنظمات غير الحكومية، إلا أنه مع مرور الوقت، غالبًا ما تؤدي اللوائح والسياسات الحكومية للحد من عدم امتزاج وتطبع المنظمات غير الحكومية بشبيهاتها في مجال معين. فعلى سبيل المثال، إن برامج دور الشؤون الاجتماعية للأطفال المشمولين بالرعاية تميل إلى أن تصبح أكثر تجانسًا حتى بين البرامج التي كانت في الأصل مبدعة جدًا ومتميزة [(2201)].

2- الحوكمة

تحتل المنظمات غير الحكومية موقعًا رئيسًا في أي نقاش في شأن الديمقراطية وبناء رأس المال الاجتماعي [(2202)]. ويعتقد كثيرون من العلماء وصناع القرار أن المنظمات غير الحكومية ومن خلال قدرتها على تجميع المواطنين معًا لتحقيق هدف مشترك تشكل عنصرًا أساسيًا لخلق مجتمع مدني أكثر حيوية، وبخاصة بين الدول الحديثة العهد بالديمقراطية مثل دول أوروبا الشرقية والوسطى. ولكن قدرة المنظمات غير الحكومية تعتمد على الحوكمة فيها، وعلى نحو فعال جزئيًا، على طبيعة إدارتها والروابط بين مجالس إدارتها ومديريها التنفيذيين ومجتمعاتهم. ففي العديد من المنظمات غير الحكومية، تكون الروابط إشكالية الطابع وقد تخلق تعقيدات إدارية وسياسية أكبر لمديري القطاع العام والموظفين في الهيئات غير الربحية.

على عكس المؤسسات الربحية، ليس للمنظمات غير الحكومية مساهمون أو أعضاء بطبيعة الحال. وبدلًا من ذلك، يكون لمعظم المنظمات غير الحكومية، وبخاصة تلك التي تقدم الخدمات للجمهور، مجلس إدارة يتكون من أعضاء يتم اختيارهم من طريق الترشح الذاتي أو التطوع مع عدم وجود أعضاء على الإطلاق. ويؤدي ذلك التنظيم الإداري إلى خلق نوع من الالتباس ولا يمكن

تحديد المالكين الحقيقيين لتلك المنظمات بسهولة [(2203)]. وقد يجادل بعضهم أن بحكم حصول تلك المنظمات على إعفاءات ضريبية، فإنها مملوكة من المجتمع بصفة عامة. وقد يقترح بعضهم أن تلك المنظمات مملوكة فعليًا لأعضاء مجالس إدارتها الذين يتحملون المسؤولية القانونية لمستوى أدائها المالي والعملي. وفي ظل حصول تلك المنظمات على تمويل حكومي سخي، يعتبرها العديد من المديرين وصانعي القرار امتدادًا طبيعيًا للحكومة حيث إن قبول تلك المنظمات للتمويل الحكومي يعني تنازلها، ولو جزئيًا، عن استقلالها. أما مؤخرًا، فقد تزايد الاهتمام بمتلقي خدمات تلك المنظمات والحاجة إلى إشراكهم في إدارتها بشكل فعال.
باختصار، للمنظمات غير الحكومية العديد من أصحاب المصالح، ولذلك فإن التساؤل عن كيفية خلق المزيج الصحيح من أصحاب المصالح في مجالس إدارتها هو نقاش مشروع، قد يؤدي إلى صراعات جوهرية على المساءلة والإدارة. فما هو مقدار السيطرة الذي يجب أن تتمتع به الحكومة؟ وكيف تتمكن تلك المنظمات من الحفاظ على استقلاليتها؟ وما دور المستفيدين من خدماتها والمجتمع المحلي؟ إن هذه الأسئلة وغيرها عادة ما تؤدي إلى نقاشات حامية وجهد جاد من جهة أصحاب المصالح لحماية مواقعهم.

تتفاقم مشكلة إيجاد إجابة مقنعة لهذه التساؤلات كلها نتيجة لطبيعة المشكلات الناتجة من كون مجالس الإدارة الأداة الغالبة لإدارة تلك المنظمات. فأعضاء مجالس الإدارة متطوعون لا يسمح لهم بالمشاركة في أرباح المنظمة بسبب التقيد بشرط عدم توزيع الأرباح، ولذلك يتضاءل حجم شعورهم بالمصلحة [(2204)]. ولذلك قد لا يقوم أعضاء مجالس إدارة المنظمات غير الحكومية بالمتابعة الدقيقة لأداء المنظمة أو الرجوع إلى المدير العام وفريق عمله عند اتخاذ قرارات مهمة تتعلق بعمل المنظمة.

يخلق التعاقد مع الحكومة المزيد من البلبلة والصراع على تحديد الأدوار لمجلس إدارة المنظمة غير الحكومية. فإذا قامت الحكومة بشراء خدمات منظمة غير حكومية، فإنها بذلك تصبح في وضع يمكنها من السيطرة على خدمات المنظمات غير الحكومية. أضف إلى ذلك أنه عادة ما يتم التفاوض على العقود من جهة مديري القطاع العام وموظفي المنظمات غير الحكومية، وهو ما يؤدي فعليًا إلى عزل أعضاء مجلس الإدارة من عنصر حاسم من عمل المنظمات غير الحكومية، وما قد يضاعف هذه العزلة أن قواعد التعاقد الحكومي قد تكون معقدة جدًا. ويمكن لهذه الضغوط كلها أن تدفع أعضاء مجلس الإدارة إلى التركيز على جمع التبرعات بدلًا من خلق برنامج جديد [(2205)].
هكذا، في عصر توسع التعاقد والمسؤوليات العامة، تواجه مجالس إدارة المنظمات غير الحكومية تحديًا كبيرًا لإيجاد رؤية توجيهية تنجح في إشراك أعضاء مجلس الإدارة في صنع القرار بشكل مستمر. ويبدو أن المنظمات غير

الحكومية تحتاج إلى إيجاد استراتيجيات جديدة خاصة بها لتوطيد التواصل بمجتمعاتهما. على سبيل المثال، قامت العديد من المنظمات غير الحكومية الشعبية بابتكار أنماط جديدة لإشراك أفراد المجتمع في الأنشطة الجارية في المنظمة، بما في ذلك الإدارة [(2206)].

3- الاستدامة ودعم البنية التحتية

قد تكون مسائل الاستدامة والبنية التحتية أكثر الموضوعات التي تناقَش على نطاق واسع بين مديري القطاع العام، والممولين من القطاع الخاص، والموظفين في المنظمات غير الربحية. فالممولون والمنظمات غير الحكومية في جميع أنحاء العالم في حيرة وبشكل جماعي في شأن كيفية رعاية مئات الآلاف من المنظمات غير الحكومية ودعمهم، والتي يعتمد عليها القطاع العام لتقديم خدمات عامة حيوية ومهمة. وفي أنحاء العالم كلها كان هناك نمو غير متجانس في عدد المنظمات غير الحكومية الصغيرة والمحلية. وعادة ما تفتقر هذه المنظمات إلى التمويل الكافي، أقلَّه في البداية، وإلى مجالس إدارة متمرسة وإلى الموظفين المحترفين من ذوي الخبرة الواسعة في الإدارة. ولكن لا تزال تلك المنظمات تقدم خدمات معقدة يصعب الحصول عليها في ضوء توقعات عالية للأداء.

إن المشكلات التي تواجهها المنظمات غير الحكومية لتنمية قدرتها على الأداء لها تأثير هائل في دورها في المجتمع وتقديم الخدمات العامة. فمثلًا، إن المشكلات المتعلقة بشح رأس المال أو مجالس الإدارة تُضعِف هذه المنظمات في مواجهة ضغوط المانحين وبخاصة الحكومة والهيئات الخاصة. فهي عادة ما تمارس أنشتطها تحت تهديد الإفلاس ممّا يجعل مهمتها صعبة في اجتذاب الموظفين المؤهلين والاحتفاظ بهم. كما أنها قد تكون عرضة لانحراف رسالتها الأصلية وتحمّل مسؤلياتها لتقديم الخدمات المطلوبة، وقد لا يكون ذلك لمصلحتها أو لمصلحة الأفراد المستفيدين من خدماتها على المدى البعيد.

لكن توفير الدعم التقني لتحسين قدرات تلك المنظمات يكون مشروطًا بالتزام طويل الأجل من جانب الممولين. فغالبًا ما يكون الدعم المتوافر محدودًا كتقديم خدمات استشارية قصيرة الأجل والتي لا تساعد تلك المنظمات في مجابهة مشكلاتها الفعلية المستديمة. إن الاهتمام الواسع الذي تحظى به مشروعات العمل الخيري وإعادة هيكلة العلاقة بين الممولين والممنوحين، وبخاصة المنظمات المجتمعية، ما هو إلا اعتراف بأن المساعدة التقنية المقدمة للمنظمات غير الحكومية تحتاج إلى تجديد إذا ما قدر للمنظمات غير الحكومية أن تكون قادرة على توفير خدمات فعالة عالية الجودة [(2207)]. ولذلك يقوم العديد من المانحين في الوقت الحالي بتجربة أنماط جديدة من أساليب تقديم الدعم التقني، وبخاصة عبر هيئات وسيطة تتميز

بقدرتها على بناء قدرات المنظمات غير الحكومية حتى تكون أكثر قدرة على تقديم الخدمات بالمستوى المطلوب.
هناك نقطة أكثر عمومية، كثيرًا ما تغفل مناقشتها، وهي أن المنظمات غير الحكومية الفعالة والمستدامة تميل إلى أن تكون منظمات تتمتع بعلاقات إيجابية وداعمة مع الحكومة، وبخاصة الحكومة المحلية. وقد خلص كل من ميلوارد وبروفان إلى القول [(2208)] إن شبكات الصحة العقلية المحلية ذات الفاعلية هي تلك التي حظيت بعلاقات داعمة ومستقرة مع الحكومة. كما وجدت تندلر [(2209)] من خلال بحوثها في البرازيل أن هناك علاقة مباشرة بين مستوى دعم الحكومة الفدرالية والمحلية ومدى فاعلية المنظمات غير الحكومية المحلية واستدامتها. وكذلك وجد شورت وآخرون [(2210)] أن فاعلية الشراكات الصحية المجتمعية تعتمد على علاقة مستقرة وداعمة مع الحكومة المحلية. وباختصار، ينبغي ألا نتصور أداء المنظمات غير الحكومية ظاهرة منظمية معزولة، ولكنه يعتمد بشكل مباشر جدًا على نوعية الدعم والقيادة الحكومية.

4- التعاون والتنسيق

إن جاذبية المنظمات غير الحكومية تنبع جزئيًا من قدرتها على أن تكون مرنة ومبتكرة، وقدرتها على الاستجابة لاحتياجات مجتمع محلي بعينه أو مجموعة من العملاء، وهذا هو ما ساعد في تشجيع تلك الزيادة الكبيرة في عدد المنظمات غير الحكومية في أنحاء العالم كلها. ولكن إحدى نتائج هذا الاعتماد المتزايد على المنظمات غير الحكومية لتقديم الخدمات كانت تجزئة الخدمات وارتفاع تكاليف المعاملات بالنسبة إلى كثيرين من المستفيدين من برامج المنظمات غير الحكومية. كما يمكن لهذه التجزئة في الخدمات المقدمة أن تؤدي مع مرور الوقت إلى تداخل المهمات. وكذلك قد تؤدي إلى اشتعال المنافسة بين المنظمات غير الحكومية للحصول على التمويل والبرامج الجديدة.
لهذه الأسباب كلها، فإن العديد من الممولين يضغطون على المنظمات غير الحكومية لتصبح أكثر تعاونًا وأن تبذل جهدًا ملموسًا للتنسيق مع المنظمات غير الحكومية الأخرى والحكومة والقطاع الخاص. ولكن، هناك كثير من العقبات التي تحول دون مثل هذا التعاون والتنسيق. أولًا، إن شح رأس المال قد يخلق نوعًا من انعدام الثقة بالنفس بين المنظمات غير الحكومية ويُعقّد مهمتها في التعاون، حيث إن العديد من المنظمات غير الحكومية قد يخشى أن أي تعاون مع منظمات مماثلة قد يقلل من فرصته في الحصول على إيرادات في المستقبل. ثانيًا، إن العمل تحت ضغط المناقصات التنافسية في مواجهة العديد من مقدمي العروض الآخرين قد يؤدي إلى الخوف من أن التعاون مع منظمات أخرى يمكن أن يقوض مستقبل المنظمة. ثالثًا، إن

الغموض الذي يحيط بملكية تلك المنظمات قد يؤدي إلى تعقيد عملية التنسيق أو حتى الاندماج مع منظمات مستقلة، لأن العديد من أصحاب المصلحة يمكنهم الادعاء بأنهم يمثلون الأوصياء الحقيقيين على مصلحة المنظمة (إن غياب مقاييس واضحة لأداء المنظمات غير الحكومية يفاقم هذا الوضع، حيث إنه يمكن استخدام أي من المقاييس العديدة المحتملة لتقويم أداء المنظمة، وبخاصة في حال انخراط المنظمة في معالجة مشكلة اجتماعية معقدة و/أو طويلة الأجل). رابعًا، إن التعاون والتنسيق بين المنظمات المختلفة قد يؤدي إلى تكاليف تعاملية كبيرة من حيث وقت الموظفين والموارد، ونادرًا ما تقدم الجهات المانحة، سواء العامة أم الخاصة منها، التعويض الكافي عن هذه التكاليف. ونتيجة لذلك، قد تُخلق مثبطات مالية لا يمكن تجاهلها للتعاون بين تلك المنظمات إلا إذا كانت كبيرة جدًا ويمكنها تقديم الدعم المتبادل لتغطية تكاليف التعاون المشترك.
للتغلب على هذه العقبات للتعاون، ينبغي للممولين تقديم حوافز ودعم مالي كاف للتعاون. ففي حالات اندماج المنظمات مثلًا، سيكون الممولون على الأرجح في حاجة إلى القيام بدور كبير في تسهيل عملية الاندماج، وقد يحتاج مديرو القطاع العام إلى إعادة التفكير في نهجهم حيال عمليات التعاقد مع تلك المنظمات. فبدلًا من عقود قصيرة الأجل واستخدام مقاييس أداء تعتمد على النتائج، قد يرغب مديرو القطاع العام في تقديم عقود أطول (مع وجود وتحديد مستوى ملائم من المساءلة)، وكذلك مساعدة تلك المنظمات في التغلب على مشكلاتها في إيجاد رؤوس أموال. ومن شأن هذه المبادرات أن تعزز مشاعر الأمان لدى المنظمات غير الحكومية وتخلق بيئة أكثر ملائمةً لتعزيز التعاون بين الجهات المختلفة التي تعمل على تقديم الخدمات العامة.

رابعًا: المنظمات غير الحكومية والمواطنة والديمقراطية

إن تزايد دور المنظمات غير الحكومية بما هي أداة لتطبيق السياسة العامة للدولة، وضع مديري القطاع العام والمنظمات غير الحكومية بشكل مباشر في جوهر المناقشات المعاصرة في شأن المواطنة والديمقراطية. وهناك تياران فكريّان أساسيان في هذا النقاش: منظور توكفيل في شأن قيمة المنظمات غير الحكومية بوصفها أداةً للمشاركة والتمثيل، ومنظور مارشال وآخرون الذي يدور حول دور الحكومة والمنظمات غير الحكومية في دعم حقوق المواطنة. وفي كلا الحالين، فإن النقاش في دور المنظمات غير الحكومية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بإعادة الهيكلة الجارية لمفهوم الدولة في جميع أنحاء العالم. ويناقش هذا البحث هذين المنظورين، وبخاصة ما يتعلق بالإدارة العامة والآثار المترتبة على تشكيل السياسة العامة.

ادعى ألكسي دو توكفيل [2211] أن الجمعيات التطوعية أساسية للديمقراطية لأنها توفر فرصة للناس للتجمع للتعبير عن آرائهم. وقد عبّر كل من نوهاس وبيرغر [2212] عن المنظور نفسه حين اقترحا أن الجمعيات التطوعية (بما في ذلك الكنيسة) «مؤسسات توسطية» مهمة بين الدولة والفرد. ولذلك، فهي ضرورية لحماية الحرية الفردية لأنها في منزلة حائط حماية ضد الدولة. ويوحي هذا المنظور أنه يمكن تعزيز الديمقراطية المحلية من خلال دعم المنظمات غير الحكومية المحلية، وهو اتجاه يمكن ملاحظته في العديد من المبادرات السياسية مثل تشجيع إدارة بوش لزيادة استخدام المنظمات الدينية واللامركزية السياسية لدول مثل أستراليا ونيوزيلندا.
كما لفتت أعمال روبرت بوتنام عن رأس المال الاجتماعي الاهتمام للمنظمات غير الحكومية المحلية. واستنتج بوتنام [2213] أن الجمعيات التطوعية مثل الأندية الرياضية وفروع جمعيات الآباء والمدرسين تبني العلاقات الاجتماعية في المجتمع المحلي وبالتالي تخلق «رأس المال الاجتماعي» الذي يساعد في تسهيل العمل الجماعي، وتحسين فاعلية الحكومة، وتحفيز التنمية الاقتصادية والمجتمعية. وفي ضوء أعماله يمكننا أن ندرك سبب جاذبية المنظمات غير الحكومية بوصفها وسائل لإعادة بناء المجتمعات المحلية وتشجيع المزيد من التضامن المجتمعي والمشاركة. وبالفعل، فإن العديد من المبادرات البرنامجية الحديثة في الولايات المتحدة وأماكن أخرى قد صممت بهدف بناء رأس المال الاجتماعي من خلال وضع حوافز لإنشاء الشبكات المجتمعية وتعزيزها. فعلى سبيل المثال، كان لإدارة بلير في المملكة المتحدة برنامج رئيس لتنشيط المجتمع في المناطق المحرومة في جميع أنحاء البلاد وهو ما تطلب شراكة العديد من الوكالات المختلفة العامة والمنظمات غير الحكومية والشركات الخاصة. أما في الولايات المتحدة، فقد قام العديد من المؤسسات العامة المختلفة والممولون من القطاع الخاص برعاية مبادرات المجتمعات الشاملة التي تسعى إلى معالجة المشكلات الاجتماعية الصعبة مثل تعاطي المخدرات والجريمة والإنعاش الاقتصادي من خلال التعاون بين الأحزاب المختلفة، وعادة في ظل وجود المنظمات غير الحكومية في دور قيادي [2214].
إن قدرة المنظمات غير الحكومية على تمكين المواطنين المحليين وتعزيز مشاركة المستفيدين من برامجها وبناء رأس المال الاجتماعي تتفاوت بشكل كبير. ومع ذلك، هناك العديد من الأنماط والتحديات الواضحة في عملها. أولًا، تقوم المنظمات غير الحكومية بدور مهم جدًا بوصفها وسائل ضغط للحركات الاجتماعية للتأثير في الحكومة والمنظمات الخاصة والأفراد لتغيير سياساتها ووجهات نظرها. ومع ذلك، قد تواجه تلك المنظمات غير الحكومية تحديات تنظيمية مع مرور الوقت. ويعزى ذلك جزئيًا إلى الالتزام الأيديولوجي القوي لدى الموظفين والمتطوعين في هذه المنظمات. ولكن يعتمد العديد من هذه المنظمات على المنح والهبات، وبخاصة في السنوات الأولى من إنشائها.

وعندما تبدأ المنح في الانخفاض، غالبًا ما تكون المنح الحكومية والعقود خيارًا جذابًا للحصول على التمويل اللازم. وعادة ما تتطلب تلك العقود الحكومية من هذه المنظمات إعادة تعريف مهماتها من مساندة قضايا بعينها إلى تقديم الخدمات. ويمثل هذا التحول تحديات إدارية معقدة للغاية بما في ذلك كيفية تحقيق التوازن بين الاحترافية والرغبة في الحفاظ على التوجه الأيديولوجي القوي للمنظمة. إن الرغبة في تحقيق ذلك التوازن بنجاح على الرغم من هذه التوجهات المتنافسة تؤدي أحيانًا إلى ابتكارات هيكلية في المنظمات غير الحكومية [(2215)].

ثانيًا، تتأثر قدرة المنظمات غير الحكومية في تعزيز التمكين والمشاركة ببعض الخصائص التنظيمية للمنظمات غير الحكومية. فالعديد من المنظمات الشعبية تظهر نتيجة لتفاني مجموعة من الأفراد الملتزمين وشغفهم بحل مشكلة اجتماعية معينة. ولكن هؤلاء الأفراد قد لا يملكون اتصالات واسعة في مجتمعاتهم المحلية. وفي ظل تحديات إنشاء وإدامة المنظمات المجتمعية الجديدة المعتادة، قد تجد هذه المنظمات صعوبة كبيرة في جذب الموظفين والمتطوعين والاحتفاظ بهم وإقامة اتصالات مستمرة مع المجتمع. ومن هذا المنطلق، فإن المنظمات غير الحكومية التي تقدم خدمة أو تعتمد قضية معينة تختلف بشكل جوهري عن الجمعيات التطوعية مثل الأندية الرياضية أو جمعيات الغناء التي تحتل مكانة بارزة في مجال بحوث بوتنام.

ثالثًا، قد تكون المنظمات غير الحكومية مترددة في المشاركة بنشاط في العملية السياسية (بما في ذلك حشد أفراد المجتمع)، وذلك بسبب المخاوف من ردة فعل الحكومة. وهذا القلق يؤثر بشكل مباشر في المنظمات التي تتلقى تمويلًا حكوميًا مباشرًا. ولكن الحكومة أيضًا تقوم بتنظيم امتيازات الإعفاء من الضرائب للمنظمات غير الحكومية وتقنينها حتى أن الموظفين والمتطوعين قد تنتابهم المخاوف لأن انخراطهم بالدعوة السياسية قد يؤدي إلى تهديد وضعهم الضريبي بطريقة أو بأخرى، بخاصة في البلدان حديثة العهد بالديمقراطية حيث تكون المنظمات غير الحكومية حديثة العهد وحيث تفرض عليها الحكومة قوانين مرهقة. ويشكل ذلك أيضًا مصدر قلق في الولايات المتحدة وبلدان أخرى، حيث من المتعارف عليه أن أي عمل سياسي عنيف قد يؤدي إلى تدقيق أنشطة المنظمة غير الحكومية [(2216)].

في ضوء الاختلافات الكبيرة بين المنظمات غير الحكومية وديناميكية العلاقة بين الحكومة وتلك المنظمات، فليس من الممكن إيجاد حل قاطع لهذه التحديات السياسية. وإلى حد ما، يمكن لتعليم موظفي الحكومة والمنظمات غير الحكومية وتوعيتهم أن يساعد في تحسين الوضع، حيث إن العديد من موظفي المنظمات غير الحكومية والمتطوعين ليسوا على دراية جيدة بالقوانين والأنظمة التي تحكم الأنشطة السياسية. وقد تؤدي الاتفاقات الأنموذجية بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية مثل اتفاق «الميثاق» في المملكة المتحدة

إلى تهدئة المخاوف في كلا الجانبين، وتعزيز المزيد من التعاون [2217]. ويمكن للحكومة أن تقدم حوافز للمنظمات غير الحكومية للتواصل مع مجتمعاتها المحلية وبناء شبكات اجتماعية جديدة. وفي الواقع، يجب على الحكومة أن تنظر إلى علاقاتها وشراكتها مع تلك المنظمات باعتبارها قضية تنمية سياسية تتطلب التزامًا طويل الأجل لبناء البنية التحتية المدنية للمجتمع المحلي.

هناك بعد آخر للدور السياسي للمنظمات غير الحكومية يرتبط بفكرة المواطنة. ومنذ خمسة عقود تقريبًا ادعى عالم الاجتماع البريطاني مارشال [2218] أن المواطنة الكاملة ارتكزت على توافر الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية. وتتضمن الحقوق السياسية الحق في التصويت وإجراء انتخابات حرة وغير مقيدة. وتشمل الحقوق المدنية حرية التعبير وتكوين الجمعيات الأهلية وحرية الانضمام إليها. أما الحقوق الاجتماعية فتتضمن توفير المزايا الاجتماعية مثل التعليم الحكومي، والدخل الملائم الدائم، والخدمات الاجتماعية مثل رعاية الأطفال والتدريب على العمل. ومن وجهة نظر مارشال وغيره من العلماء من أبناء جيله، كان القطاع العام الضامن الأساسي لحقوق المواطنة؛ فكانوا يميلون إلى النظر بريبة إلى المنظمات غير الحكومية والقطاع التطوعي. فبالنسبة إليهم لا تملك المنظمات الطوعية الموارد أو القدرة لضمان التوفير العادل والشامل للحقوق الاجتماعية. ولكن المنظمات غير الحكومية في دورها، بما هي مصدر لتوفير الخدمات العامة، تمثل رفضًا ضمنيًا لهذا المنظور المارشالي حيث تمتلك تلك المنظمات قدرًا أكبر من المرونة والقدرة على الاستجابة ممّا يسمح لمديري القطاع العام بتفادي المخاطرة بتقديم الخدمات من طريق القطاع العام ونقل المخاطرة إلى المنظمات غير الحكومية.

إن هذا التحول عن الموقف المارشالي يعني أن كثيرًا من حقوق المواطنة أصبح محلًا لكثير من الجدل. أولًا، إن المنظمات غير الحكومية، وبحكم تركيزها على الاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي ليس لديها القدر نفسه من الالتزام بتساوي الحقوق بين المواطنين مثل الحكومة. ثانيًا، قد يؤدي استخدام المنظمات غير الحكومية، وبخاصة من خلال التعاقد، إلى إقحام كيان غير متوقع ومعقد في بعض الأحيان في حقل توفير الخدمات العامة، ما قد يؤدي إلى تقويض مبدأ سهولة وصول الخدمات للمنتفعين بها، ومن ثم الحصول على الحقوق الاجتماعية والمواطنة. وفي حالة المنظمات غير الحكومية تكون أدوات المساءلة والإدارة غامضة. ونتيجة لذلك، قد لا يتمكن مستفيد غير راض عن الخدمات المقدمة من معرفة من هو المسؤول للمراجعة. وعلاوة على ذلك، ومن خلال إدخال طبقة أخرى في التسلسل الروتيني لتقديم الخدمات العامة، فإن التعاقد مع المنظمات غير الحكومية قد يثني الناس عن استخدام الخدمات أو التعبير عن شكواهم من تدني جودة الخدمات المقدمة [2219]. ثالثًا،

إن استخدام المنظمات غير الحكومية لتوفير الخدمات العامة يثير تساؤلًا في مدى حرية تصرف العاملين في الخط الأمامي ومستواهم ويعود بنا إلى مشكلة الموكل والوكيل الكامنة في علاقة المنظمات غير الحكومية بالحكومة. والواقع أن القلق من أن التعاقد مع المنظمات غير الحكومية قد يقلل من وصول الخدمات لبعضهم، على أقل تقدير، يمكن أن يؤدي لمطالبة الحكومة بمستويات أعلى من معايير المساءلة من جانب المنظمات غير الحكومية مما كان عليه الحال في أي وقت سابق.

كما هو الحال مع العديد من قضايا السياسة والإدارة هناك دائمًا مجال متاح لتبادل المنفعة. فمثلًا يمكن للحكومة أن تشجع مشاركة المستفيدين من الخدمات والمواطنين من خلال المنظمات غير الحكومية (وإن كان ذلك بشكل غير كامل)، ولكن في هذه الحالة تكون الحكومة في خطر من أن قدرة المنظمات غير الحكومية على التعقل قد تقوض التوزيع العادل للخدمات العامة المهمة. وفي ضوء الاتجاهات في أنحاء العالم كلها في تقديم الخدمات العامة، فإن مثل هذه المخاوف قد تكون مبنية على شيء من الصحة.

خامسًا: النظر إلى المستقبل

من المرجح أن يظل دور المنظمات غير الحكومية في السياسة العامة وتقديم الخدمات العامة واحدًا من أهم القضايا في الإدارة العامة في السنوات المقبلة. فكل قضية تتعلق بالسياسة العامة مهمة تقريبًا في أنحاء العالم كلها - مثل المساعدات الإنسانية والإغاثة، وتقديم المساعدات للمهاجرين واللاجئين والتدريب المهني، وتجديد المجتمع، ورعاية الطفل - ترتبط بالمنظمات غير الحكومية. إن قدرة المنظمات غير الحكومية على تلبية توقعات الجمهور تساعد في تحديد نجاح العديد من الحكومات في معالجة المشكلات العامة العاجلة.

علاوة على ذلك، إن تفاعل المنظمات غير الحكومية مع المواطنين، بطريقة ذات مغزى وجدية، قد يحدد حقوقهم بوصفهم مواطنين. فالمنظمات غير الحكومية تسيطر على وسائل الحصول على العديد من الخدمات المهمة. ولكن هذا التأثير على معنى المواطنة يذهب إلى أبعد من مجرد فكرة الحصول المباشر على الخدمات. وقد تصور مارشال [(2220)] أن منح الحقوق السياسية والمدنية سوف يسبق الحقوق الاجتماعية. ولكن في أنحاء العالم كلها اليوم، تقوم العديد من الجماعات بمحاولة الضغط على الحكومات من أجل الحصول على الحقوق الاجتماعية باعتبارها وسيلة لكسب الحقوق السياسية والمدنية وبالتالي المواطنة الكاملة. وعلى سبيل المثال، نرى في أوروبا، أن العديد من الجماعات المهاجرة مؤهلة للحصول على منافع اجتماعية منذ وقت طويل، ولكنها لم تتمكن من الحصول على الجنسية السياسية. والآن فإنها تستخدم قانونية حصولها على المنافع الاجتماعية مبرِّرًا جزئيًا لحجتها في الحصول على

حقوق مواطنة أكبر. وفي الولايات المتحدة، منح الأزواج المثليين رعاية الأطفال في العديد من الولايات. ثم تمكنت بعض الجماعات من توظيف الدعم المعنوي والقانوني للشرعية الناتجة من هذا التشريع بوصفه سلاحًا مهمًا في المعارك السياسية الأخرى التي خاضتها من أجل حقوق المثليين الأخرى. وكذلك كانت المقاومة السياسية لمبادرة إدارة بوش التي ترتكز على الديانة نابعة جزئيًا من قلق بعض الجماعات الأهلية من أن ما تم تحقيقه من تقدم في مجال حماية العاملين كأفراد والعملاء من التمييز سوف يتأكّل بفعل تأثير تلك المبادرة، لكونها ستمثل سابقة خطرة جدًا.

إن الجدل السياسي الدائر حول المنظمات غير الحكومية يعكس، إلى حد ما، مدى انعدام واقعية توقعات كل من اليسار واليمين السياسي في شأن إمكانات المنظمات غير الحكومية. فاليسار يأمل أن تتمكن المنظمات غير الحكومية من دفع الدولة إلى التغيير ومساعدة الفئات المحرومة سابقًا في تحقيق حقوق المواطنة الكاملة من خلال التمكين السياسي والحصول على المنافع الاجتماعية. ولكن هذا المنظور يتجاهل المشكلات التي تواجهها المنظمات غير الحكومية لتوفير الموارد الكافية، وكذلك التحديات الجوهرية في أنظمة إدارتها. أما اليمين السياسي فيأمل أن تنجح المنظمات غير الحكومية في تقليص دور الدولة في المجتمع وتحويل المسؤولية عن حل المشكلات الاجتماعية للمجتمع والفرد. ولكن هذا الرأي لا يأخذ في الاعتبار مشكلات المنظمات غير الحكومية في تنمية قدراتها التنظيمية واعتمادها على القطاع العام لتوفير خدمات متاحة على نطاق واسع.

بشكل عام، من المرجح أن تكون تلك المنظمات أكثر فاعليةً في تقديم الخدمات وتمثيل مجتمعها المحلي عندما يستثمر الممولون سواء من القطاع العام أم من القطاع الخاص في هذه المنظمات باعتبار أن هذا الاستثمار استراتيجية طويلة الأجل وأن يتصوروا علاقتهم مع المنظمات غير الحكومية عقدًا اجتماعيًا، وهو ما يترتب عليه إدراك الحكومة والمنظمات غير الربحية أن كل جانب يحتاج إلى المساعدة والدعم من الجانب الآخر. ومن خلال هذا النهج، يمكن مناقشة، وربما حل قضايا الخلاف، بشكل يرضي الأطراف كلها. أما حينما نتجاهل هذا النهج فمن المرجح أن يتزايد الاستياء من مستوى أداء المنظمات غير الحكومية حتى يطغى على المساهمات الإيجابية العديدة للمنظمات غير الحكومية في مجتمعها والمجتمع ككل. ومع مرور الزمن، قد يعمل هذا الشعور بالاستياء على تقويض الشرعية السائدة للمنظمات غير الحكومية كهيئة تقديم الخدمات العامة. وسيكون ذلك نتيجة مؤسفة، ولا سيما في الوقت الذي يتم فيه الارتكاز على المنظمات غير الحكومية لبناء المجتمع المدني وإعادة بنائه في جميع أنحاء العالم.

المراجع

Alber, J. «A Framework for the Comparative Study of Social Services.» *Journal of European Social Policy*. vol. 5, no. 2 .(1995), pp. 131-149

Archambault, E. «Historical Roots of the Nonprofit Sector in France.» *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. vol. 30, no. 2 .(2001), pp. 204-220

.Behn, R. D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings, 2001

Ben-Ner, A. and T. Van Hoomissen. «Nonprofit Organizations in a Mixed Economy: A Demand And Supply Analysis.» *Annals* .*of Public and Cooperative Economics*. vol. 62, no. 4 (1991), pp. 519-550

.Berger, P. and R. J. Neuhaus. *To Empower People*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1977

.Berry, J. M. *A Voice for Nonprofits*. Washington, DC: Brookings, 2003

Besharov, D. J. and N. Samari. «Child Care Vouchers and Cash Payments,» in: C.E. Steuerle et al. (eds.), *Vouchers and the* .*Provision of Public Services* (Washington, DC: Brookings, 2000), pp. 195-223

Bode, I. «Flexible Response in Changing Environments: The German Third Sector Model in Transition.» *Nonprofit and* .*Voluntary Sector Quarterly*. vol. 32, no. 2 (2003), pp. 190-210

Brown, L. and E. Troutt. «Funding Relations Between Nonprofits and Government.» *Nonprofit and Voluntary Sector* .*Quarterly*. vol. 33, no. 1 (2004), pp. 5-27

.Brown, L. D. *New Policies, New Politics*. Washington, DC: Brookings, 1983

.Burger, A. and P. Dekker. *The Nonprofit Sector in the Netherlands*. The Hague: Social and Cultural Planning Bureau, 2001

and V. Veldeer. «The Growth of the Nonprofit Sector in the Netherlands.» *Nonprofit and Voluntary Sector* ________________

.*Quarterly*. vol. 30, no. 2 (2001), pp. 221-246

.Connell, J. P. et al. *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*. Washington, DC: Aspen Institute, 1995

Considine, M. «Contract Regimes and Reflexive Governance: Comparing Employment Service Reforms in the United .Kingdom, the Netherlands, New Zealand and Australia.» *Public Administration*. vol. 78, no. 3 (2000), pp. 613-638

Cooley, A. and R. James. «The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action.» .*International Security*. vol 27, no. 1 (2002), pp. 5-39

.Crosby, A. «Community Purpose Means Community Involvement.» *The Nonprofit Quarterly*. vol. 10, no. 3 (2003), pp. 24-28

.Deakin, S. and J. Michie (eds.). *Contracts, Co-operation, and Competition*. New York: Oxford University Press, 1997

DeHoog, R. H. and L. M. Salamon. «Purchase of Service Contracting,» in: L. M. Salamon (ed.), *The Tools of Government* .(New York: Oxford University Press, 2002), pp. 319-339

.De Tocqueville, A. *Democracy in America*. New York: Plume, 1956

.Donahue, J. D. *The Privatization Decision*. New York: Basic Books, 1989

.Edwards, M. and A. Fowler. *The Earthscan Reader on NGO Management*. London: Earthscan, 2002

.Esping-Anderson, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990

Evans, P. B. «Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Synergy.» *World* .*Development*. vol. 24, no. 6 (1996), pp. 1119-1132

Flynn, R. and G. Williams (eds.). *Contracting for Health: Quasi-Markets and the National Health Service*. New York: Oxford .University Press, 1997

.Fowler, A. *Striking a Balance*. London: Earthscan, 1997

.*The Virtuous Spiral*. London: Earthscan, 2000 ________________

Granovetter, M. «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.» *American Journal of Sociology*. .vol. 913 (1985), pp. 481-510

.Gray, B. *The Profit Motive and Patient Care*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991

.Gronbjerg, K. *Understanding Nonprofit Funding*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993

.Gutch, R. *Contracting Lessons from the US*. London: National Council of Voluntary Organisations, 1992

Hall, P. D. «A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector,» in: W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research* .*Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), pp. 3-26

.Hansmann, H. «A Role of Nonprofit Enterprise.» *Yale Law Journal*. vol. 89 (1980), pp. 835-901

Harris, M. «Boards: Just Subsidiaries of the State?,» in: M. Harris and C. Rochester (eds.), *Voluntary Organisations and Social* .*Policy in Britain* (London: Palgrave, 2001), pp. 171-184

.and C. Rochester (eds.). *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain*. London: Palgrave, 2001 _________

Hartogs, N., and J. Weber. *The Impact of Government Funding on the Management of Voluntary* Agencies. New York: United .Way, 1978

.Hood, C. «A Public Management for All Seasons?.» *Public Administration*. vol. 69 (1991), pp. 3-19

.Hulme, D. and M. Edwards. *NGOs, States, and Donors: Too Close For Comfort?*. New York: St. Martin's Press, 1997

James, E. «The Nonprofit Sector in Comparative Perspective,» in: W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research* .*Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), pp. 397-415

.Keck, M. and K. Sikkink. *Activists Without Borders*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998

Kettl, D. «The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links.» *Journal of Policy Analysis and Management*. vol. 16, no. 3 (1998), pp. 446-462.

Kirkpatrick, I., M. Kitchener and R. Whipp. '«Out of Sight, Out of Mind': Assessing the Impact of Markets for Children's Residential Care.» *Public Administration*. vol. 79, no. 1 (2001), pp. 49-71.

Kramer, R. *Voluntary Agencies and the Welfare State*. Berkeley: University of California Press, 1983.

Letts, C., W. Ryan and A. Grossman. *High Performing Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey Bass, 1999.

Lewis, D. and T. Wallace (eds.). *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2000.

Lewis, J. and H. Glennerster. *Implementing the New Community Care*. Buckingham: Open University Press, 1996.

Lindenberg, M. and C. Bryant. *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*. Hartford, CT: Kumarian Press, 2001.

Lundstrom, T. and L. Svedberg. «The Voluntary Sector in a Social Democratic State-The Case of Sweden.» *Journal of Social Policy*. vol. 32, no. 2 (2003), pp. 1-22.

Lynn, L. E. Jr. «Social Services and the State: The Public Appropriation of Private Charity.» *Social Service Review*. vol. 76, no, 1 (2002), pp. 58-82.

Marshall, T. H. «Citizenship and Social Class,» in: Class, *Citizenship and Social Development: Essays* (New York: Doubleday, 1964), pp. 71-134.

Milward, B. and K. Provan. «A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems.» *Administrative Science Quarterly*. vol. 40 (1995), pp. 1-33.

Moore, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1966.

Morgan, K. J. «Forging the Frontiers Between State, Church and Family: Religious Cleavages and the Origins of Early Childhood Education and Care Policies in France, Sweden and Germany.» *Politics and Society*. vol. 30, no. 1 (2002), pp. 113-148.

Osborne, S. *Voluntary Organisations and Innovation in Public Services*. London: Routledge, 1998.

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government*. New York: Plume, 1993.

Oster, S. *Strategic Management in Nonprofit Organizations*. New York: Oxford University Press, 1995.

Plowden, W. «The Compact: Attempts to Regulate Relationships Between Government and the Voluntary Sector in England.» *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. vol. 32, no. 3 (2003), pp. 415-431.

Pollitt, C. *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

Pratt, J. and R. Zeckhauser (eds.). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

Priemus, H. «Housing Vouchers: A Contribution from Abroad,» in: C. E. Steuerle et al. (eds.). *Vouchers and the Provision of Public Services* (Washington, DC: Brookings, 2000), pp. 176-194.

Putnam, R. D. *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

________. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

Ring, P. S. and A. H. Van De Ven. «Structuring Cooperative Relationships Between Organizations.» *Strategic Management Journal*. vol. 13, no. 7 (1992), pp. 483-498.

Ryan, W. P., R. Chait and B. E. Taylor. «Problem Boards or Board Problem?.» *The Nonprofit Quarterly*. vol. 10, no. 2 (2003), pp. 49-53.

Saidel, J. and K. Fletcher. «Governance Futures Case Studies.» *The Nonprofit Quarterly*. vol. 10, no. 3 (2003), pp. 34-54.

Salamon, L. M. «Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations,» in: W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), pp. 99-117.

________ (ed.). *The Tools of Government*. New York: Oxford University Press, 2002.

________ and Helmut K. Anheier. «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally.» *Voluntas*. vol. 9, no. 3 (1998), pp. 213-248.

Schlesinger, M. «Mismeasuring the Consequences of Ownership: External Influences and the Comparative Performance of Public, For-Profit, and Private Non-profit Organizations,» in: W. W. Powell and E. S. Clemens (ed.), *Public Action and Private Good* (New Haven: Yale University Press, 1998), pp. 85-113.

Shortell, S. M. et al. «Evaluating Partnerships for Community Health Improvement: Tracking the Footprints.» *Journal of Health Politics, Policy and Law*. vol. 27, no. 1 (2002), pp. 49-91.

Simmons, P. J. «Learning to Live with NGOs.» *Foreign Policy* (Fall 1997), pp. 82-96.

Simonen, L. and A. Kovalainen. «Paradoxes of Social Care Restructuring: The Finnish Case,» in: J. Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe* (Aldershot: Ashgate, 1998), pp. 229-256.

Smith, S. R. «The New Politics of Contracting: Citizenship and the Nonprofit Role,» in: H. Ingram and S. R. Smith (eds.), *Public Policy for Democracy* (Washington, DC: Brookings, 1993), pp. 163-197.

________. «Social Services,» in: L. M. Salamon (ed.), *The State of Nonprofit America* (Washington, DC: Brookings,
.2002), pp. 149-186

________ and H. Ingram. «Implications of Choice of Policy Tools for Democracy, Civic Capital and Citizenship,»
.in: M. Salamon (ed.), *The Tools of Government* (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 565-584

________ and M. Lipsky. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA:
.Harvard University Press, 1993

________ and S. Freinkel. *Adjusting the Balance: Federal Policy and Victim Services*. Westport, CT: Greenwood Press,
.1988

________ and J. Smyth. «Contracting for Services in a Decentralized System.» *Journal of Public Administration Research*
.*and Theory*. vol. 6, no. 2 (1996), pp. 277-296

Steinberg, R. «Nonprofit Organizations and the Market,» in: W. W. Powell (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*
.(New Haven: Yale University Press, 1987), pp. 118-139

Stone, M. M. «Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function,» in: W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit*
.*Sector: A Research Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), pp. 141-153

.Tendler, J. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997

.Weisbrod, B. A. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989

.Wilson, J. Q. «The Bureaucracy Problem.» *The Public Interest*. vol. 6 (1967), pp. 3-9

________. *Political Organizations*. New York: Basic Books, 1973.

Woolcock, M. and D. Narayan. «Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy.» *The World Bank*
.*Research Observer*. vol. 15, no. 2 (2000), pp. 225-249

(2139) D. Kettl, «The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links,» Journal of Policy Analysis and Management, vol. 16, no. 3 (1998), pp. 446-462; R. D. Behn, Rethinking Democratic .Accountability (Washington, DC: Brookings, 2001)

(2140) D. Hulme and M. Edwards, NGOs, States, and Donors: Too Close .for Comfort? (New York: St. Martin’s Press, 1997)

(2141) .Ibid., p. 21

(2142) M. Lindenberg and C. Bryant, Going Global: Transforming Relief and Development NGOs (Hartford, CT: Kumarian Press, 2001); P. J. Simmons, «Learning to Live with NGOs,» Foreign Policy (Fall 1997), pp. .82-96

(2143) ينظر أيضًا:

D. Lewis and T. Wallace (eds.), New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2000); M. Edwards and A. Fowler, The Earthscan Reader on NGO Management (London: Earthscan, 2002); A. Fowler, Striking a Balance (London: Earthscan, 1997); A. Fowler, The Virtuous Spiral (London: .Earthscan, 2000)

(2144) Simmons, «Learning to Live»; M. Keck and K. Sikkink, Activists .Without Borders (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998)

(2145) M. Harris and C. Rochester (eds.), Voluntary Organisations and .Social Policy in Britain (London: Palgrave, 2001)

(2146) .«Simmons, «Learning to Live

(2147) S. R. Smith and M. Lipsky, Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993); L. M. Salamon, «Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations,» in: W. W. Powell (ed.), The Nonprofit Sector: A Research Handbook (New Haven: Yale University Press, 1987), .pp. 99-117

(2148) A. Burger and V. Veldeer, «The Growth of the Nonprofit Sector in the Netherlands,» Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 30, no. 2 (2001), pp. 221-246; E. James, «The Nonprofit Sector in Comparative .Perspective,» in: Powell (ed.), The Nonprofit Sector, pp. 397-415

(2149) .Smith and Lipsky, Nonprofits for Hire

(2150) Ibid.; T. Lundstrom and L. Svedberg, «The Voluntary Sector in a Social Democratic State-The Case of Sweden,» Journal of Social Policy,

vol. 32, no. 2 (2003), pp. 1-22; R. Gutch, Contracting Lessons from the US (London: National Council of Voluntary Organisations, 1992); James, «The .«Nonprofit Sector

(2151) Gutch, Contracting Lessons; Lundstrom and Svedberg, «The .«Voluntary Sector

(2152) Burger and Veldeer, «The Growth of the Nonprofit»; I. Bode, «Flexible Response in Changing Environments: The German Third Sector Model in Transition,» Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 32, .no. 2 (2003), pp. 190-210

(2153) Gutch, Contracting Lessons; M. Considine, «Contract Regimes and Reflexive Governance: Comparing Employment Service Reforms in the United Kingdom, the Netherlands, New Zealand and Australia,» Public .Administration, vol. 78, no. 3 (2000), pp. 613-638

(2154) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government (New York: .Plume, 1993)

(2155) .«Burger and Veldeer, «The Growth of the Nonprofit

(2156) I. Kirkpatrick, M. Kitchener and R. Whipp, '«Out of Sight, Out of Mind': Assessing the Impact of Markets for Children's Residential Care,» .Public Administration, vol. 79, no. 1 (2001), pp. 49-71

(2157) Smith and Lipsky, Nonprofits for Hire; K. Gronbjerg, Understanding .Nonprofit Funding (San Francisco: Jossey-Bass, 1993)

(2158) L. Simonen and A. Kovalainen, «Paradoxes of Social Care Restructuring: The Finnish Case,» in: J. Lewis (ed.), Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe (Aldershot: Ashgate, 1998), pp. .229-256

(2159) .«Considine, «Contract Regimes and Reflexive Governance

(2160) Smith and Lipsky, Nonprofits for Hire; S. R. Smith and S. Freinkel, Adjusting the Balance: Federal Policy and Victim Services (Westport, CT: Greenwood Press, 1988); L. Brown and E. Troutt, «Funding Relations Between Nonprofits and Government,» Nonprofit and Voluntary Sector .Quarterly, vol. 33, no. 1 (2004), pp. 5-27

(2161) .Hulme and Edwards, NGOs, States, and Donors

(2162) C. Hood, «A Public Management for All Seasons?,» Public .Administration, vol. 69 (1991), pp. 3-19

(2163) D. J. Besharov and N. Samari, «Child Care Vouchers and Cash Payments,» in: C. E. Steuerle et al. (eds.), Vouchers and the Provision of

Public Services (Washington, DC: Brookings, 2000), pp. 195-223; Simonen .«and Kovalainen, «Paradoxes of Social Care Restructuring

H. Priemus, «Housing Vouchers: A Contribution from Abroad,» in: (2164) .Steuerle et al. (eds.), Vouchers, pp. 176-194

Smith and Lipsky, Nonprofits for Hire; Gronbjerg, Understanding (2165) Nonprofit; Gutch, Contracting Lessons; R. H. DeHoog and L. M. Salamon, «Purchase of Service Contracting,» in: L. M. Salamon (ed.), The Tools of Government (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 319-339; N. Hartogs and J. Weber, The Impact of Government Funding on the Management of Voluntary Agencies (New York: United Way, 1978); R. Kramer, Voluntary Agencies and the Welfare State (Berkeley: University of .California Press, 1983)

J. Pratt and R. Zeckhauser (eds.), Principals and Agents: The (2166) .Structure of Business (Boston: Harvard Business School Press, 1985)

J. D. Donahue, The Privatization Decision (New York: Basic Books, (2167) .1989)

H. Hansmann, «A Role of Nonprofit Enterprise,» Yale Law Journal, (2168) .vol. 89 (1980), pp. 835-901

L. D. Brown, New Policies, New Politics (Washington, DC: (2169) .Brookings, 1983)

J. Q. Wilson, «The Bureaucracy Problem,» The Public Interest, vol. (2170) .6 (1967), pp. 3-9

.Smith and Lipsky, Nonprofits for Hire (2171)

L. M. Salamon and H. K. Anheier, «Social Origins of Civil Society: (2172) Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally,» Voluntas, vol. 9, no. 3 .(1998), pp. 213-248

B. Moore, Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and (2173) Peasant in the Making of the Modern World (Boston: Beacon Press, 1966); G. Esping-Anderson, The Three Worlds of Welfare Capitalism (Princeton, .NJ: Princeton University Press, 1990)

James, «The Nonprofit Sector»; P. D. Hall, «A Historical Overview (2174) of the Private Nonprofit Sector,» in: Powell (ed.), The Nonprofit Sector, pp. .3-26

.«James, «The Nonprofit Sector (2175)

.Ibid (2176)

.«Hall, «A Historical Overview (2177)

J. Alber, «A Framework for the Comparative Study of Social (2178)
Services,» Journal of European Social Policy, vol. 5, no. 2 (1995), pp. 131-
.149

K. J. Morgan, «Forging the Frontiers Between State, Church and (2179)
Family: Religious Cleavages and the Origins of Early Childhood Education
and Care Policies in France, Sweden and Germany,» Politics and Society,
.vol. 30, no. 1 (2002), pp. 113-148

.Smith and Lipsky, Nonprofits for Hire (2180)

Considine, «Contract Regimes and Reflexive Governance»; A. (2181)
Burger and P. Dekker, The Nonprofit Sector in the Netherlands (The Hague:
.Social and Cultural Planning Bureau, 2001)

S. R. Smith, «Social Services,» in: L. M. Salamon (ed.), The State of (2182)
Nonprofit America (Washington, DC: Brookings, 2002), pp. 149-186; M.
Woolcock and D. Narayan, «Social Capital: Implications for Development
Theory, Research and Policy,» The World Bank Research Observer, vol. 15,
.no. 2 (2000), pp. 225-249

E. Archambault, «Historical Roots of the Nonprofit Sector in (2183)
France,» Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 30, no. 2 (2001),
.pp. 204-220

J. Tendler, Good Government in the Tropics (Baltimore: Johns (2184)
.Hopkins University Press, 1997)

.Tendler, Good Government (2185)

.«Woolcock and Narayan, «Social Capital (2186)

P. B. Evans, «Government Action, Social Capital and Development: (2187)
Reviewing the Evidence of Synergy,» World Development, vol. 24, no. 6
.(1996), pp. 1119-1132

M. Granovetter, «Economic Action and Social Structure: The (2188)
Problem of Embeddedness,» American Journal of Sociology, vol. 913
(1985), pp. 481-510; R. Flynn and G. Williams (eds.), Contracting for
Health: Quasi-Markets and the National Health Service (New York: Oxford
.University Press, 1997)

S. R. Smith and J. Smyth, «Contracting for Services in a (2189)
Decentralized System,» Journal of Public Administration Research and
.Theory, vol. 6, no. 2 (1996), pp. 277-296

S. Deakin and J. Michie (eds.), Contracts, Co-operation, and (2190)
Competition (New York: Oxford University Press, 1997); P. S. Ring and A.
H. Van De Ven, «Structuring Cooperative Relationships Between

Organizations,» Strategic Management Journal, vol. 13, no. 7 (1992), pp. .483-498

(2191) Salamon (ed.), The Tools; S. R. Smith and H. Ingram, «Implications of Choice of Policy Tools for Democracy, Civic Capital and Citizenship,» .in: Salamon (ed.), The Tools, pp. 565-584

(2192) Flynn and Williams (eds.), Contracting for Health; J. Lewis and H. Glennerster, Implementing the New Community Care (Buckingham: Open University Press, 1996); C. Pollitt, Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Smith .and Lipsky, Nonprofits for Hire

(2193) A. Cooley and R. James, «The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action,» .International Security, vol 27, no. 1 (2002), pp. 5-39

(2194) B. Milward and K. Provan, «A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems,» Administrative Science Quarterly, .vol. 40 (1995), pp. 1-33

(2195) .Donahue, The Privatization

(2196) B. A. Weisbrod, The Nonprofit Economy (Cambridge, MA: Harvard .University Press, 1989)

(2197) M. Schlesinger, «Mismeasuring the Consequences of Ownership: External Influences and the Comparative Performance of Public, For-Profit, and Private Non-profit Organizations,» in: W. W. Powell and E. S. Clemens (ed.), Public Action and Private Good (New Haven: Yale University Press, .1998), pp. 85-113

(2198) B. Gray, The Profit Motive and Patient Care (Cambridge, MA: .Harvard University Press, 1991)

(2199) .Kramer, Voluntary Agencies

(2200) Ibid.; S. Osborne, Voluntary Organisations and Innovation in Public .Services (London: Routledge, 1998)

(2201) L. E. Lynn Jr., «Social Services and the State: The Public Appropriation of Private Charity,» Social Service Review, vol. 76, no, 1 .(2002), pp. 58-82; Smith and Lipsky, Nonprofits for Hire

(2202) R. D. Putnam: Making Democracy Work (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993); Bowling Alone: The Collapse and Revival of .American Community (New York: Simon and Schuster, 2000)

(2203) S. Oster, Strategic Management in Nonprofit Organizations (New York: Oxford University Press, 1995).

(2204) R. Steinberg, «Nonprofit Organizations and the Market,» pp. 118-139, and M. M. Stone, «Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function,» pp. 141-153, in: Powell (ed.), The Nonprofit Sector; A. Ben-Ner and T. Van Hoomissen, «Nonprofit Organizations in a Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis,» Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 62, no. 4 (1991), pp. 519-550.

(2205) M. Harris, «Boards: Just Subsidiaries of the State?,» in: Harris and Rochester (eds.), Voluntary Organisations, pp. 171-184.

(2206) A. Crosby, «Community Purpose Means Community Involvement,» The Nonprofit Quarterly, vol. 10, no. 3 (2003), pp. 24-28; W. P. Ryan, R. Chait and B. E. Taylor, «Problem Boards or Board Problem?,» The Nonprofit Quarterly, vol. 10, no. 2 (2003), pp. 49-53.

(2207) C. Letts, W. Ryan and A. Grossman, High Performing Nonprofit Organizations (San Francisco: Jossey Bass, 1999).

(2208) Milward and Provan, «A Preliminary Theory».

(2209) Tendler, Good Government.

(2210) S. M. Shortell et al., «Evaluating Partnerships for Community Health Improvement: Tracking the Footprints,» Journal of Health Politics, Policy and Law, vol. 27, no. 1 (2002), pp. 49-91.

(2211) A. De Tocqueville, Democracy in America (New York: Plume, 1956).

(2212) P. Berger and R. J. Neuhaus, To Empower People (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1977).

(2213) Putnam, Making Democracy.

(2214) J. P. Connell et al., New Approaches to Evaluating Community Initiatives (Washington, DC: Aspen Institute, 1995).

(2215) J. Saidel and K. Fletcher, «Governance Futures Case Studies,» The Nonprofit Quarterly, vol. 10, no. 3 (2003), pp. 34-54.

(2216) J. M. Berry, A Voice for Nonprofits (Washington, DC: Brookings, 2003).

(2217) W. Plowden, «The Compact: Attempts to Regulate Relationships Between Government and the Voluntary Sector in England,» Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 32, no. 3 (2003), pp. 415-431.

(2218) T. H. Marshall, «Citizenship and Social Class,» in: Class, Citizenship and Social Development: Essays (New York: Doubleday, 1964),

.pp. 71-134

(2219) S. R. Smith, «The New Politics of Contracting: Citizenship and the Nonprofit Role,» in: H. Ingram and S. R. Smith (eds.), Public Policy for Democracy (Washington, DC: Brookings, 1993), pp. 163-197; Smith and Ingram, «Implications of Choice».

(2220) Marshall, «Citizenship».

الفصل السادس والعشرون: التقويم والإدارة العامة ...... بيتر دالر لارسن

أولًا: مقدمة

إننا نعيش في وقت تثار فيه تساؤلات عن الترتيبات الاجتماعية، وبخاصة الترتيبات التي يديرها القطاع العام. يتضمن التقويم مجموعة من الأساليب والطرائق والنماذج التي تساعد في تنظيم هذه التساؤلات. وهو «محاولة للفهم بمساعدة أشياء أخرى» [(2221)] والتي بوساطتها تساعدنا الإجراءات والطرائق المصطنعة في بناء بيانات تحدد ما إذا كانت نشاطًا معينًا جيدًا أو جيدًا بما فيه الكفاية، وبغض النظر عما يعينه ذلك في سياق معين. وسواء أكان هذا يعني، كما هو في العادة، ولكن ليس دائمًا، أن النشاط المعين يؤدي إلى نتائج محددة متوقعة، تقاس وتحدد بأساليب معينة، فإنه ما زال موضوعًا يثير الجدل.

في خلال السنوات الماضية، شهدت الدول الغربية كلها وكثير غيرها موجة من نشاط التقويم. أصبح التقويم الآن ميدانًا مستقلًا وفيه متخصصون محترفون وله دورياته العلمية الخاصة وتعقد فيه المؤتمرات والدورات التدريبية وتطورت فيه المؤسسات والشركات الاستشارية.

يحاول القطاع العام، إلى حدّ كبير، تنظيم عملية التقويم. وهذا صحيح سواء كان ذلك من طريق مؤسسات تقويم مستقلة، أو بوساطة مكاتب تقويم داخلية تؤسسها دور القطاع العام المختلفة، أو من طريق المؤسسات الاستشارية الخارجية. لذلك يبدو أن القطاع العام يتطلب تقويمًا ناقدًا من عملية التقويم ويسعى لتنظيم هذه العملية والسيطرة أو التأثير في شكلها وهيكلها وتوقيتها والإفادة منها.

تمارس بعض أنظمة الحوكمة وبعض أيديولوجيات الإدارة العامة هذه الأمور بصراحة ودقة وبشكل مباشر أكثر من غيرها. على سبيل المثال، تطالب الإدارة العامة الجديدة بتركيز قوي على نتائج السياسة العامة وتحدد دورًا مهمًا للتقويم في ما يتعلق برقابة «النتائج» بصفتها جزءًا أساسيًا من هذا النظام الإداري.

كما سنرى لاحقًا، لا يمكن اختزال التقويم بهذا الدور والوظيفة. تتضمن عبارة «التقويم» مجموعة متنوعة من الطرائق التي يشكل بعضها نقيضًا لفكرة «الزواج السعيد» بين التقويم والإدارة العامة الجديدة.

إن العلاقة الثنائية بين التقويم والإدارة العامة تظهر في تصميم هذا البحث ومحتواه، وسأنتقل بين الموضوعين لأوضح جوانب التقارب والاختلاف بينهما.

سأصف في المبحث الأول موجة التقويم التي غمرت معظم الدول الأوروبية في خلال العقد أو العقدين السابقين. وسأوضح إمكان وجود تفسيرات مختلفة للاهتمام الحالي في التقويم، وكيف يؤدي كل تفسير لوجهات نظر مختلفة وتوقعات مختلفة أيضًا عن جوانب القوة والضعف فيه.
سأعرض، بعد ذلك، الأساليب المختلفة للتقويم، وسأحاول، من دون تقليل مقصود لمدى تعقيد الموضوع، إثبات أن التقويم الموجه نحو الأهداف، والتقويم الذي يرتكز على النظريات، والأساليب التشاركية سريعة الاستجابة تصلح كمسميات لتحديد مدارس فكرية مهمة، وقد تكون أحيانًا متنافسة في مجال التقويم. وسأناقش في كل مجموعة من هذه المقاربات، المبادئ الرئيسة والشرعية والتركيز العملي وملاءمتها للإدارة العامة والانتقادات الرئيسة الموجهة لها.

ثانيًا: «موجة التقويم»

يُعرّف التقويم، نظريًا، بأنه التقويم الحذر والمنظم لميزات وقيمة الإدارة ونتائج ومخرجات التدخلات الحكومية التي تسعى لأن تقوم بدور في المواقف العملية المستقبلية [(2222)].

يُعدّ التقويم جزءًا لا يتجزأ من موجة ثقافية أكبر حيث إنه يتضمن أيضًا التدقيق والتفتيش وضمان الجودة التي تشكل بمجملها «تجربة اجتماعية عملاقة لا يمكن تلافيها تتصف بكونها مقطعية عابرة للأقسام وللحدود» [(2223)].

لذلك، فإن الاستعراض الكامل لتجليات التقويم كلها وعلى المستويات كلها هو خارج نطاق هذه الدراسة. وفي ما يأتي سنعرض مجموعة مختصرة من الملاحظات في شأن بعض جوانب موجة التقويم.

أجريت دراسة مسحية شملت 21 دولة وأظهرت أن تلك الدول تمتلك «ثقافة تقويم ناضجة بوصفها جزءًا أساسيًا من أنظمتها الإدارية والسياسية» [(2224)].

إن التقويم ينعش العمل في المؤتمرات والدورات والاستشارات. وقد أظهرت دراسة لعيّنة من المستشارين أن الذين يتوقعون نمو الأسواق يتجاوزون الذين يتوقعون انحسار الأسواق بنسبة 12 لـ 1 [(2225)]. كما يدل عدد الدوريات العلمية والكتب في مجال التقويم على الاهتمام المتزايد في هذا الميدان.

إذا ألقينا نظرة متفحصة على التقويم سنجد أنه لا يتميز بكثافة ونمو متميزين، فبينما تخضع برامج ومؤسسات تربوية وخدمات اجتماعية ومساعدات خارجية إلى التقويم، وجدت إحدى الدراسات أن بعض المؤسسات الأخرى مثل الدفاع والقانون والكنائس [(2226)] والبنية التحتية ومرة جديدة (والمفاجأة) الدفاع [(2227)] ترفض عملية التقويم.
هنالك فروق بين الدول. قامت بعض الدول التي تبنت عملية التقويم مؤخرًا بتطوير ثقافة التقويم الخاصة بها في التسعينيات من القرن العشرين [(2228)].

وتوجد في بعض هذه الدول أدلة تشير إلى وجود حركة تقويم مكثفة من حيث عدد تقارير التقويم [(2229)]. وفي الدول التي تبنت فكرة التقويم مبكرًا يشير بعضهم إلى انخفاض في الدعم وتوفير القوى العاملة لتقويم البرامج على المستوى الاتحادي، كما في الولايات المتحدة [(2230)]، وكندا [(2231)]. ومع ذلك، فإن جمعية التقويم الكندية، على سبيل المثال، تشير إلى نمو مستمر في الأعضاء من 1071 إلى 1922 عبر السنوات العشر الماضية [(2232)].

قد يعزى ذلك إلى أن الركود في التقويم على المستوى الوطني في الدول التي تبنت التقويم مبكرًا قد تم التعويض عنه بزيادة التقويم في مستويات أخرى من الحكومة، وفي المنظمات غير الحكومية، وفي الأنظمة الأساسية، وفي الشركات الاستشارية [(2233)].

لعلّ أفضل جوانب موجة التقويم قدرتها الفائقة على تجاوز الحدود وعبور الأوضاع المختلفة. فقد أصبحت اليوم موجة عالمية ودولية [(2234)]. ووفقًا لتقدير ارتكز على بحث بوساطة الإنترنت، فقد تضاعف عدد جمعيات التقويم في العالم عشر مرات منذ عام 1984، وتضاعف منذ عام 1999 [(2235)].

وما يميز موجة التقويم التماسك النوعي الذي رافق هذه المؤشرات الكمية. يصبح التقويم إلزاميًا وفقًا لتوصيات الإدارة وأجهزة الرقابة والتشريع. ويتجلى التقويم بنيويًا في وحدات التقويم الداخلية ومديريات التفتيش الخارجية ومراكز التقويم. ويتمثل التوجه الآن في «بناء قدرة التقويم» و«تعميمه» كما أشارت إليه بعض المؤتمرات التي عقدها اتحاد التقويم الأميركي. يندمج التقويم، إلى حدّ كبير، مع أنظمة قياس الأداء وأشكال أخرى من الرقابة التي ترتكز على الإدارة العامة الجديدة [(2236)]. وفي ظل هذه الأوضاع، فإن عدد تقارير التقويم لا يصف الحجم الكامل لموجة التقويم لأن الدراسات الفردية تلقى دعمًا أو تستبدل إلى حدّ ما بتيارات معرفية مستمرة [(2237)]. لقد أصبح التقويم بظهور المأسسة ظاهرة مسلمًا بها لا تحتاج إلى المزيد من التبرير.

يشكل هذا الموقف فرصة جيدة لنتأمل ونطرح السؤال الرئيس: لماذا حدثت موجة التقويم؟

تعود معظم الروايات في شأن أصول التقويم إلى سياق معين في صناعة السياسة في الولايات المتحدة في الستينيات من القرن العشرين [(2238)]. يجد بعضهم العوامل الحاسمة في الدمج بين التشريع الاجتماعي الكبير (الذي لم يكن يعتبر اسمًا جيدًا للأيديولوجيا في ذلك الزمان) الذي يمثل الاعتقاد المتفائل في قيمة العلم الاجتماعي لحل المشكلات الاجتماعية [(2239)]، وصراع بين فروع مختلفة للحكومة في شأن آراء ترتكز على المعرفة في صناعة السياسة [(2240)].

لقد أدى هذا الموقف في الولايات المتحدة في الستينيات من القرن العشرين إلى التقويم بتوصيفه نشاطًا حكوميًا واسع النطاق [(2241)]. فقد هيأ المناخ لخبرات مهمة وأفكار وكتب وحواراتٍ لاحقة في شأن التقويم ساهمت في جعل

التقويم ميدانًا مستقلًا. إلا أن التقويم فرض نفسه عبر تاريخ طويل من تطبيقات العلوم الاجتماعية لتوصيف المشكلات الاجتماعية وحلها. كما أنه استفاد من أساليب الاختبارات في التعليم وعلم النفس اللذين يعتبرهما بعضهم «جيلًا» سابقًا للتقويم [(2242)].

بينما قام التقويم بدور حاسم في الولايات المتحدة في جعل التقويم ميدانًا مستقلًا، واستمر في كونه أكبر مجتمع تقويمي وأكثره تأثيرًا في العالم، فإن التقويم في باقي أنحاء العالم لا يمكن اختزاله وكأنه امتداد أو تكرار التجربة الأميركية. وقد طبقت الدول التي تبنت التقويم متأخرة هذه العملية لأسباب مختلفة [(2243)]. وعلى الرغم من أن التقويم أصبح عالميًا، فإنه أيضًا إقليمي لأن المقيّمين في دول مختلفة يقومون بتطوير بنى تحتية خاصة بهم لدعم محاولاتهم وأساليبهم النظرية والمنهجية [(2244)].

يمكن أن يفهم التقويم إلى حد كبير، وفقًا لوجهة نظر بسيطة، بأنه الاستجابة للمطالبة بزيادة الفاعلية في القطاع العام. وفي ضوء التوقعات المتزايدة للخدمات من جهة، والمطالبات بخفض التكلفة والضرائب من جهة أخرى، فقد برز التقويم من الحاجة إلى بناء الممارسات وعملية اتخاذ القرارات على الأدلة وزيادة التركيز على النتائج والفاعلية لأن الموارد تزداد ندرة.

بناء على ذلك، فإن التقويم يظهر بسبب الحاجة إليه. ومع أن هذا التفسير يبدو منطقيًا، فإنه يعاني نقطتي ضعف. أولًا، بدأت موجة التقويم في فترة نمو في الستينيات قبل التركيز الأخير على النتائج والفاعلية في القطاع العام في الثمانينيات. ثانيًا، وعلى الرغم من أن أنصار التفسير الوظيفي يميلون لافتراض أن الوظيفة أو الفاعلية تلقى اهتمامًا نظرًا إلى ضرورة وجودها، وليس هناك حاجة إلى المزيد من الدراسات، فإنه ليس من السهل أن نثبت أن التقويم يزيد من الفاعلية.

لا تستعمل التقويمات غالبًا وفقًا للتوقعات الرسمية، وعندما تستعمل كذلك، فإن قليلًا منها يؤدي إلى إلغاء برامج، لأن معظمها يؤدي إلى تعديلات بسيطة فحسب في النشاط المستمر [(2245)]. وفي الوقت نفسه، فإن التقويمات عملية مكلفة ولكنها لا تدل على مدى تكلفتها [(2246)].

هناك تفسيرات أخرى لموجة التقويم لا تتخذ من التكلفة أو الفاعلية نقطة بداية لها، ولكنها تبدأ من الأيديولوجيا. وبما أن المبادئ الليبرالية الجديدة في شأن الاختيار الحر، والمنافسة، والسوق بوصفه أنموذجًا للتفاعل الاجتماعي قد غزت القطاع العام، فإن التقويم وحلفاءه - التكميم، وقياس الأداء وعدم الثقة - قد حققوا تقدمًا.

إلا أن «انتشار أيديولوجيا القطاع الخاص» في المجالات العامة لم يكن ليحدث لو لم يكن هناك إضعاف لبعض المعتقدات التقليدية التي تدعم الدولة الحديثة (دولة الرفاه). إن التقويم لا يؤدي إلى خفض الثقة بين المواطنين

والسياسيين، وبين السياسيين ومزوِّدي الخدمات، وبين أصحاب المهن والمواطنين فحسب، بل كان نتيجة ذلك أيضًا. ومع أن السوق والأيديولوجيا التي ترتكز على النتائج قد ساهمتا في تعزيز التقويم، فإنهما لم تفسرا تمامًا كيف سمحت الأوضاع السياسية للقطاع العام بحدوث هذه الحركة.

وهناك نقطة ضعف واضحة في تفسير موجة التقويم بصفتها ظاهرة ثانوية أو مصاحبة لأيديولوجيا معينة تتمثل في أن الميدان ثري ومتنوع ومتعدد الجوانب ومليء بالحوارات الداخلية بين مواقف قيمية مختلفة. وعلى غرار أفكار الإدارة العامة الجديدة، يشتمل التقويم على وصفات للتأمل الشخصي والمهني الموجه للتعلم والديمقراطية التشاورية.

لذلك، يعتمد بعض المراقبين أكثر وجهات النظر الثقافية والمؤسساتية اتساعًا بشأن موجة التقويم. يشير سكوت [(2247)] إلى أن المأسسة ترتكز على أركان تنظيمية ومعرفية ومعيارية، وكذلك مأسسة عملية التقويم. فالتقويم ليس إجباريًا فحسب في الأنظمة الحكومية والمؤسسات، بل يتمّ تنفيذه واستمراريته أيضًا وفقًا لمنهجيات معرفية وطرائق تفكير في شأن «البرامج» و«النشاط» و«النتائج». وأخيرًا وليس آخرًا، فإن بعض المعايير والتوقعات تعد التقويم أمرًا مسلمًا به بشكل متزايد من دون التأكد من وظيفته الأدائية في كل حالة، ولكنها تصف التقويم بأنه الشيء الملائم للتنفيذ في المؤسسات الحديثة مثل مؤسستنا، ولأصحاب المهن أيضًا مثلنا وفي وقت كهذا أيضًا [(2248)].

بسبب اتساع هذا التوجه الثقافي، يعزو بعض المراقبين موجة التقويم إلى تشخيص عام للمجتمع الحديث مثل عملية التحديث التلقائية [(2249)]. لقد حل الشك والجدل في شأن القيم والقلق على الآثار الجانبية محل الاعتقاد الكبير في التقدم في مجتمع حديث. إن هذه الظواهر تتضاعف بزيادة التعقيد الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، كلما قلت ملاءمة التقاليد وتقدمت التكنولوجيا، يصبح من الواضح أن معظم الترتيبات الاجتماعية قابلة للتغيير والتعديل، الأمر الذي يضيف ضغوطًا على المؤسسات التي تعمل في التنسيق الاجتماعي، حيث ينبغي لها أن توثق نشاطها وتبرر قراراتها.

إن الأشكال القديمة من التنسيق المجتمعي مثل «الخطط» تصبح قديمة. وبدلًا منها، تصبح مؤسسات عديدة في الأنظمة الحكومية المعقدة أكثر وعيًا للمضاعفات الاجتماعية والوظيفية لأدائها من خلال تقارير التقويم. وفي كثير من مجالات السياسة مثل التعليم الأساسي توجد مؤسسات متعددة ومراكز مختلفة للتقويم، تحاول تعزيز «الأدلة» و«الشفافية». لقد أصبح دور كلٍ من المراقبين والمدققين والعاملين في تطوير النوعية، وغيرهم دورًا مستقلًا لأن كثيرًا من نشاط التقويم يتمركز في بؤر مختلفة في القطاع العام الذي يميز بين هذه الأدوار.

إن تنظيم هذا النشاط التقويمي ليس واضحًا. فمن الصعب إدارة دورات التقويم لأنها جزء من عملية التحديث الذاتية. ومن الصعب أيضًا توضيح مدى حدود القضايا التي يتعامل معها نشاط التقويم. فمثلًا، تستطيع مؤسسة أن تطلب بحثًا تطبيقيًا يعتمد على منهجية محددة لكي تساعد نتائجه في حل مشكلة معينة وتحدد نطاق قرارات السياسة. ولكن البحث نفسه محاولة للنقد الذاتي والتقويم الذاتي أيضًا، حيث إنه يطبق تساؤلاته على نفسه [(2250)]. ولذلك فقد لا ينتقد «الخبراء» البديلون البحث التطبيقي (في مقاربته أو نوعيته) فحسب، بل ينتقدون أيضًا المؤسسة التي طلبت إجراء ذلك البحث بدلًا من بحث آخر كان يمكن أن يركز على قضايا أخرى، أكثر إلحاحًا. وفي أوضاع التحديث الانعكاسية، يكون شكل المعلومات وطبيعتها غير ثابت.

إن التقويم والحالات الطارئة يعززان بعضهما بعضًا. ولا تقوَّم إلا الظواهر الاجتماعية المتغيرة فحسب (الخدمات الاجتماعية، في الوقت الذي لا نقوِّم فيه النشيد الوطني). فبعد أن يتم التقويم، تزداد الحالة الطارئة لصعوبة تحديد الممارسات التي ستواجه مشكلة نتيجة للتقويم. وهذا الشكل من الحالات الطارئة يتضاعف عندما تكون عملية التقويم ذاتها مثيرة للجدل.

موجة التقويم إذًا كانت نتيجة لحالة ثقافية ومجتمعية ومساهمة فيها. ويتضمن هذا التفسير لموجة التقويم تركيزًا وظيفيًا ورمزيًا. فالتقويم أعلى مستوى من الناحية الوظيفية من الخطط عندما نتحدث عن وعي السلطات بالانتقاد والآثار الاجتماعية. كما أن التقويم مشروع من حيث الرمزية في فترة تتميز بالانعكاسية والشك وعدم الثقة بالتقدم العام.

يجدر بنا أن نلاحظ كيف تؤدي وجهة النظر الرمزية للتقويم إلى وجهة نظر أخرى مختلفة عن دور التقويم في المجتمعات والمؤسسات. يقضي المديرون وقتًا طويلًا في مراقبة الأنظمة ومناقشة المحتوى والوظيفة لهذه الأنظمة، استعدادًا لعملية التقويم. تركز موجة جديدة من نشاط التقويم على الإجراءات بما فيها التفتيش والاعتماد والتقويم الذاتي [(2251)]. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه الأمور كلها وإجراءات أخرى للتثبت [(2252)] تُفرض في كل مكان تحت اسم «الفاعلية» و«التوجه نحو النتائج» و«رفع القيود».

إن الاهتمام بالتقارب الثقافي بين التقويم والتحديث الذاتي يساعدنا في فهم كيف يمكن للتقويم أن يصبح نشاطًا مشروعًا مسلمًا به في المؤسسات حيث تتجلى فوائده في انسجامه مع الأنماط الثقافية السائدة، وليس في آثاره على نتائج أفضل، وسياسات أفضل أو قرارات أكثر نضجًا. فقد يؤدي التقويم أيضًا إلى شكل سطحي من الشرعية أو إلى حالة من الشك [(2253)].

من الواضح أن هناك قيودًا على مفهوم التقويم من الناحية الثقافية والرمزية الواسعة. فعلى سبيل المثال، تتجاهل هذه النظرة السلطة والمصلحة في الصراع على التقويم. وعلاوة على ذلك، فهي لا تفسر معظم التغييرات في

كمية التقويمات وشكلها عبر الدول والقطاعات (باستثناء كون التقويم أكثر كثافة في المجالات الحديثة مثل الصحة والتعليم ممّا هو عليه الحال في المؤسسات التقليدية كالمحاكم والكنائس والجيش والأسر الملكية الحاكمة).

لقد اكتسبت موجة التقويم عبر الزمن قدرة فائقة على التفاعل بشكل منتج مع أنماط متنوعة واتجاهات أطول في تاريخ الأفكار. لم تنعكس الحوارات في أنماط العلوم الاجتماعية والحوار بين الكمية والنوعية على ميدان التقويم فحسب، بل ساعدت أيضًا في تقدم هذا الميدان. ففي الآونة الأخيرة، أدى التوجه نحو الممارسات التي ترتكز على الأدلة إلى تكثيف البحث عن مرتكزات عملية للممارسات المهنية، كما أنه حفز ميدان التقويم لمناقشة الطرائق المختلفة لإنتاج الأدلة في ميادين معرفية مختلفة تكون أحيانًا في منافسة مباشرة مع المعرفة في العلوم الطبيعية والمنهجية التجريبية التي تعرف باسم «الطب الذي يرتكز على الأدلة».

علاوة على ذلك، ينبغي أن لا يتجاهل وصفنا لموجة التقويم أهمية الجهات والمؤسسات النشطة في تعزيز التقويم. فعلى سبيل المثال، قام الاتحاد الأوروبي [(2254)] ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي بدور مهم في تنفيذ عمليات التقويم (مثل امتحانات القراءة العالمية) وفي تأسيس أنظمة إجبارية للتقويم في دول العالم المختلفة.

كما أن العديد من الباحثين البارزين في ميدان التقويم قاموا بدور الباعة والمبشرين والمربين أو المحامين، حيث كانت لديهم معتقدات قوية في قيمة التقويم إضافة إلى أنواع مختلفة من التقويم تدعمها التزامات أنماط منهجية متعددة، وأفكار في شأن الديمقراطية ومهن شخصية. وتعمل مراكز التقويم والمستشارون على ترويج الحاجة إلى التقويم في أثناء إجراء التقويم. لذلك، فإن موجة التقويم تروج لنفسها.

لا يمكن أيًّا من هذه العوامل منفردًا أن يفسر أكثر من جزء صغير من موجة التقويم، ولا تستطيع مجتمعة أن تقدم تفسيرًا شاملًا. والمهم أن ندرك أن لموجة التقويم مصادر عدة. فهي ظاهرة مركبة وليست أحادية، ولا يمكن اختزالها إلى استجابة وظيفية واحدة أو إلى مطلب وظيفي واحد، أو حتى لأيديولوجيا معينة. وفي الواقع فإنها تعمل على مستويات تحليل متعددة وتجمع بين الجوانب الرمزية والوظيفية.

يدل هذا على أن التقويم بوصفه ميدانًا يتضمن عددًا من التوترات الغريبة. فعلى سبيل المثال، هناك توتر بين التركيز المزعوم على الفاعلية وحقيقة كون فاعلية التقويم نفسها ليست بحاجة إلى توضيح وعرض. وهناك توتر بين أنظمة تقويم محددة (بما فيها مؤشرات الأداء على سبيل المثال) والادعاء الثقافي الأوسع للطوارئ وهشاشة كل بنية اجتماعية [(2255)]، بما في ذلك الأنظمة التي تتحكم في مؤشرات الأداء. إن الميدان يعكس كثيرًا عن تطوره

من خلال تقويم عملية التقويم. وكثيرًا ما كانت المناقشات الناقدة لممارسات التقويم الموجودة تؤدي إلى نماذج وأساليب جديدة في الميدان، وبذلك تبقى موجة التقويم مستمرة ومتنوعة.
سنلقي الضوء، في المبحث التالي من هذا الفصل، على ثلاث مدارس فكرية في ميدان التقويم.

ثالثًا: أساليب التقويم

إن تذكر التقويم هو عملية قياس منتظمة وحذرة لجدوى الإدارة وقيمتها والمخرجات والنتائج لمداخلات الحكومة التي تسعى لتقوم بدور في مواقف عملية في المستقبل [(2256)]. ويشير هذا التعريف إلى الأبعاد الرئيسة الأربعة في التعامل مع التقويم:

1. البعد المعرفي (التقويم «المنتظم»). يشترك التقويم مع الممارسة العلمية في الاهتمام في إنتاج المعرفة وأسس الوجود ونظرية المعرفة والمنهجية. وعلى الرغم من أن بعض المقومين واضحون بالنسبة إلى خياراتهم الأساسية في هذه المستويات من إنتاج المعرفة، فإن كثيرًا منهم يعملون في أوضاع تحتم عليهم الدفاع عن ادعاءاتهم بخصوص صدق المعرفة التي أنتجوها وثباتها ومصداقيتها.
2. البعد القيمي («تقويم الجدارة أو الاستحقاق أو القيمة»). من الواضح أن القيم والمعايير المختلفة تؤدي إلى تقويمات مختلفة. وينبغي على المقومين أن يبرروا إطار القيم التي تبنى عليها أحكامهم.
3. البعد العملي («يهدف لممارسة دور في العمل المستقبلي»). ووفقًا للتعريف، فإن التقويمات لا تُستغل دائمًا، ولكنها تنفذ لهذا الغرض. يعمل مقومون مختلفون لدى جهات مختلفة ولكل منهم هدف عملي محدد، وغالبًا ما تكون الأهداف هي المفضلة لديهم [(2257)]، على الرغم من أن الاستعمال الفعلي يتخذ أشكالًا متنوعة في فترات زمنية مختلفة [(2258)].
4. موضوع التقويم («الإدارة، النتائج ومخرجات النشاط العام»). ينبغي للمقوِّم أن يحدد الجهة المستهدفة من التقويم بوضوح. وعلى الرغم من أن هذه القاعدة واضحة منطقيًا، فإنها قد تكون معقدة عند التنفيذ لأن أصحاب المصالح قد يختلفون في تعريف الشيء المستهدف من التقويم في سياق معين. كما أن البرامج تتغير وتتعلم عبر الزمن وقبل التقويم وفي أثنائه وبعده أيضًا.

في ضوء هذه الأبعاد الأربعة، فإن المقومين يختلفون في وجهات نظرهم في المواقف المختلفة، ولكن خلافاتهم لا تبدأ في كل مرة من الصفر. ويبدو أن مواقفهم تنسجم مع عدد من المدارس الفكرية والنماذج والأساليب. وفي ما يأتي سأستخدم عبارة «طريقة» لتدل على أسلوب يرتكز على مبادئ للتركيز على تقويم في ضوء استجابات مدروسة للتساؤلات الأساسية التي أثرناها

سابقًا. من حيث المبدأ، فإن طريقة التقويم المتماسكة تتخذ مواقف واضحة بخصوص الأبعاد الأربعة السابقة. ولكن بعض طرائق التقويم ترتكز بدرجة أكبر على بعض الأبعاد من دون غيرها.

إن إطار الأبعاد الأربعة مفيد لأنه يساعد في حل كثير من القضايا الجدلية التي تحدث في أثناء التقويم. فأحيانًا تسير عملية التقويم بدقة وانتظام متخذة موقفًا واضحًا من كل بعد من الأبعاد الأربعة. ومع ذلك، فقد تتعرض للانتقاد الشديد لأن بعض الناس يتبنون وجهات نظر مغايرة بشأن بعض الأبعاد التي يرتكز عليها التقويم، مثل البعد القيمي الذي يساعد في تعريف معايير التقويم أو الاستخدام المتوقع أو الهدف من التقويم. ومن المفيد أن نميز هذه الحالات الخلافية في شأن القيم والأهداف من حالات التقويم غير المنتظمة. وكلاهما يحدث كثيرًا ولكن لكل منهما طبيعته الخاصة.

في ما يأتي، سأعرض ثلاث طرائق للتقويم تعتمد كل واحدة منها موقفًا خاصًا من الأبعاد الأربعة لنظرية التقويم. ومن الواضح أن النظريات الثلاث غير شاملة، وتتضمن كل واحدة منها مجموعة من ممارسات التقويم. كما أن كل نظرية تعتمد على مبادئ مختلفة وتمثل كل واحدة تيارات رئيسة في ميدان التقويم.

سأتحدث في كل طريقة عن المبادئ الأساسية والشرعية والتركيز العملي ومدى ملاءمتها للإدارة العامة وبعض الانتقادات الرئيسة. وسأكون دقيقًا في تعريف المفهوم من كل طريقة لكي أميز بينها وبين الطرائق الأخرى بوضوح. وعلاوة على ذلك، سأحدد المتطلبات الأساسية المعروفة لكل طريقة من طرائق التقويم والتي لم تتحقق من الناحية العملية في التقويمات كلها التي تسعى إلى تحقيق الشرعية منها والتي يبدو أنها تلتزم بها. وكما سنرى في المبحث التالي، فإن هذه الخدعة تمارس في الطرائق التي تعتمد على الأهداف.

1- الطرائق التي ترتكز على الأهداف

تُقوّم النتائج في إطار الطرائق التي ترتكز على الأهداف في ضوء مدى مساهمتها في تحقيق الأهداف المصاغة رسميًا. وكثيرًا ما تتخذ هذه المدرسة الفكرية الحديث عن النشاط العام أمرًا مسلمًا به كالتحدث عن البرامج من حيث «المدخلات» و«العمليات» و«النتائج» و«المخرجات». فالمخرجات هي تبريرات لنشاط معين. والبرامج، من هذا المنظور، مجرد أدوات قابلة للاستهلاك تساعد في تحقيق بعض المخرجات. وعندما يتناول المقوِّم بناء أو اختيار مقاييس المخرجات فإنه يبدأ بأهداف البرنامج الرسمية [(2259)]. وفي الحقيقة، فإن أهداف البرنامج مجرد وسيلة واحدة لفهم البرنامج [(2260)]، **ولكن الأهداف، في منظور الطرائق التي ترتكز على الأهداف، تشكل المصدر الوحيد الشرعي لمعايير تقويم البرنامج**. وبعبارة أخرى، فإذا وجد أحد المعايير

أو القيم مكانًا ثابتًا له في الصوغ الرسمي لأهداف البرنامج، يمكن حينئذ استثناءه من تقويم البرنامج.

ينبغي ألا نقلل من قيمة جمال هذا المبدأ، فهناك كثير من المواقف يعتمد فيها المقوّمون مواقف قيمية مختلفة في أثناء تقويم برنامج ما، وأحيانًا، بمعرفة أو من دون معرفة، يجد المقوّمون قيمهم تتدخل في عملهم. تزعم عملية التقويم التي توجهها الأهداف أنها قادرة على طرح حل للخروج من هذا المأزق [(2261)].

وما يتطلبه الأمر هو أن يصف المقوِّم أهداف البرامج الرسمية بدقة ثم يستنتج معايير محددة للمخرجات. لماذا ينبغي أن تكون أهداف البرامج مصدرًا مشروعًا لمعايير التقويم؟ تكمن الإجابة في نظرية بسيطة للديمقراطية التمثيلية. يتمثل الهدف الرسمي القانوني في أحد البيانات البرلمانية وفقًا للتسلسل الهرمي الذي يمتد من دون انقطاع من موظفي البرنامج إلى مديري البرنامج ثم إلى القيادة التنفيذية العليا والسياسيين إلى المصدر النهائي للسلطة، أي الشعب [(2262)]. وهذا التبرير المعياري هو ما ينبغي للمقوّم الذي يرتكز على الأهداف أن يقبله. يستطيع المقوّم بعد ذلك أن يجعل التقويم بناءً على معايير مستخلصة من أهداف البرنامج بغض النظر عن التعاطف مع الأهداف أو الاعتقاد بقدرة البرنامج على تحقيقها.

بما أن الأهداف تقع في قمة النظام الإداري السياسي، يدعي بعضهم أن الطرائق التي توجهها الأهداف هي نخبوية في توجهها، ولكن ذلك مجرد سوء فهم كما يقول أنصار هذه الطرائق [(2263)]. ومن أدوار التقويم المهمة تحديد الفجوات بين وعود السياسيين وما تقدمه المؤسسات العامة فعلًا. وبهذه الصفة، يستطيع المقوّم أن ينتقد النخبة الحاكمة ولا يمنحها أي شرعية. لا يدعي التقويم الذي توجهه الأهداف أن الأهداف تتحقق، ولكنه يتأكد ما إذا كانت قد تحققت أم لا.

لكي تستمر شرعية التقويم، ينبغي للمقوّمين الذين يعملون في إطار التقويم الذي توجهه الأهداف أن يتأكدوا من بقاء مقاييس المخرجات مرتبطة بأمان وبشكل مباشر بالأهداف الرسمية، وإلا فإن التقويم سيخسر أساسه الفكري والمعياري.

أ- ملاءمة الطرائق التي توجهها الأهداف مع الإدارة العامة

تعدّ الطرائق التي توجهها الأهداف ملائمة بطبيعتها للإدارة العامة بصفتها جزءًا لا يتجزأ من التسلسل الهرمي في الديمقراطية التمثيلية. لذلك فإن المديرين في القطاع العام مساءلون أمام المستويات العليا للنظام الإداري السياسي، وبعد ذلك يمارس المديرون في القطاع العام الرقابة على المستويات الإجرائية لتقديم الخدمات. وفي كلتا الحالتين، توفر الأهداف الرسمية في المستويات المختلفة المعايير الملائمة.

في السنوات الأخيرة، وعلاوة على هذه الاعتبارات الشكلية، فقد طالبت الخطابات الإدارية، كالتي تصدر عن الإدارة العامة الجديدة، بتحول في التركيز

في القواعد والإجراءات إلى المخرجات [(2264)]. ويتضمن ذلك عادة إعادة تصميم البنى التنظيمية وآليات التوجيه. وينظر إلى المؤسسات بوصفها سلسلة من العلاقات ذات الثقة المتدنية بين الموكل والوكيل، والتي تنظمها شبكة من العقود التي تربط الحوافز بالأداء. ومن حيث المبدأ يمكن إنهاء العقود ويستطيع المستهلك أن يختار مُورِّدًا آخر للخدمة. وهذا الأمر يحفز المُورِّدين للمحافظة على عقودهم وزيادة فاعليتهم [(2265)].

في إطار الإدارة العامة الجديدة، ينبغي قياس المخرجات بانتظام. وفي هذه الروح، تطورت حركة شاملة في التقويم تركز على «مؤشرات الأداء». وتكمن الفكرة هنا في إنشاء أنظمة للرقابة تسهل إخضاع منتجي الخدمات للمساءلة عن نتائج أعمالهم. لذلك ينبغي لكل مؤسسة أو منظمة مقدمة للخدمات، وكذلك البنى التنظيمية والثقافات أن تتجه نحو المخرجات القابلة للقياس.

ب- انتقادات

سأعرض في ما يأتي خمسة انتقادات وجهت للطرائق التي توجهها الأهداف وللتقويمات التي تجري باسمها.

(1) لا تهتم بالسببية. على الرغم من أن المخرجات هي في الواقع نتائج للنشاط العام، فإن معظم التقويمات التي توجهها الأهداف لا تأبه كثيرًا للمشكلة المنهجية المعقدة التي تتمثل في تحديد العلاقات السببية بين التدخلات والنتائج أو الآثار. وينطبق هذا التفسير على أنظمة مؤشرات الأداء، التي يقترح بعض المقوّمين دعمها بتقويمات موقتة ومعمقة لتحدد العلاقات السببية [(2266)]. ومع ذلك فإن تحديد العلاقات السببية من أصعب الأشياء التي يمكن للعلوم الاجتماعية القيام بها.

إذا لم يتوافر حلّ جدي لمشكلة تحديد العلاقات السببية، فإن أنظمة مؤشرات الأداء ستخضِع مؤسسات عديدة وموظفين كثيرين في القطاع العام للمساءلة عن عدد من المخرجات بطريقة عشوائية غير عادلة. إن الحديث الجاف عن المساءلة يخفي هذه المشكلة ولكنه لا يعالجها.

بالمثل، فإن الحديث عن المساءلة أحيانًا يؤدي إلى ارتباك في المسؤولية عن تخفيف حدة المشكلات العامة. على سبيل المثال، وفي عملية صناعة السياسات التي لا تعد مثالًا حقيقيًا، يطلب سياسيًا من الوحدات الإجرائية لنظام صناعة السياسات تطوير مجموعة من خطط العمل التي تضمن التغلب على مشكلة اجتماعية معينة. فعندما يقوّم تنفيذ خطط العمل، فإن اللوم يقع على الوحدات الإجرائية إذا ما بقيت المشكلة قائمة. ولكن النظرية الجيدة لحل المشكلات المعقدة لا تأتي من فراغ لأن شخصًا ما مسؤول عن توفير الحل.

(2) الطرائق التي ترتكز على الأهداف لا تساعد في وضع توصيات لكيفية تحسين الأداء. تقدم التقويمات التي ترتكز على الأهداف بيانات تصف ما إذا

كانت الأهداف قد تحققت. وبما أنها ضعيفة في تحديد العلاقات السببية فمن الصعب استعمالها بطريقة تكوينية. ويبقى قياس الجودة ذا قيمة محدودة من دون تطوير الجودة ذاتها.

يتمتع التقويم النهائي (الذي يقدم أحكامًا ولا يقدم مقترحات للتحسين) بمزاياه الخاصة، وهو ليس، كما يدعي بعض خصومه، غير مفيد بشكل عام أو لاخلقي [2267]. وبما أن معظم مواقف اتخاذ القرارات لا تتعامل مع التغيرات السياسية الرئيسة أو حالات إنهاء البرامج [2268]، ولكنها تهتم بالتحسين التدريجي للخدمات، وبما أن معظم مسؤولي التقويم يسعون إلى الحصول على نصائح تكوينية، فإن قيمة معلومات التقويم الذي يرتكز على الأهداف الموجهة لأغراض نهائية تكون مبالغًا في تقديرها.

(3) إن الطرائق التي ترتكز على الأهداف تتجاهل الآثار الجانبية [2269]. كما أن مقاييس المخرجات مرتبطة في الأهداف السياسية المعلنة التي بطبيعتها تتعلق بالآثار الإيجابية المقصودة. ومن المفارقات أن أحد أنظمة القيادة السائدة في هذا الوقت يوصي بالتركيز على مخرجات محددة في وقت تكون فيه المشكلات الاجتماعية متداخلة ومتعددة الأبعاد وتكون معظم التدخلات الملائمة منظمة كشبكات تعاونية في أنظمة الحوكمة المعقدة. فعندما تكون التقنيات معقدة، ستكون للمؤسسات المعقدة والسياسات المزدوجة ومعظم التدخلات العامة آثار جانبية على التدخلات الأخرى وعلى حياة المواطنين أيضًا [2270].

لقد اقترح مايكل سكريفن [2271] أن يكون التقويم المتحرر من الأهداف طريقة لتحديد الآثار الإيجابية والسلبية للبرامج في ما يتعلق بحاجات المستفيدين وليس بالأهداف الرسمية. وبما أن المصطلح معرّف بطريقة سلبية فهو غير جذاب بطبيعته [2272].

(4) إن الرقابة الشديدة على المخرجات كثيرًا ما تؤدي إلى تغير قوي في النشاط الذي يخضع للتقويم. فالمخرجات ليست مفهومًا واضحًا لأنها تشوش أو تعيد تعريف الشيء الذي تدعي أنها تقيسه. فعلى سبيل المثال، كانت رعاية المسنين جزءًا أساسيًا وشرعيًا من نشاط الرفاه الاجتماعي في الدانمارك. وعندما ظهرت موجة «التوجه نحو المخرجات»، كان من المتوقع أن تظهر آثار تلك الرعاية. فالرعاية التي لا تؤدي إلى مخرجات يصعب أن تبرر نفسها، كما أن القيم التي ترتكز على الواجب بين بعض أصحاب المهن لم تعد تلقى الترحيب السابق كما هو الحال في طريقة التفكير التي تعتمد على الاستعمال والفائدة. وعلى الرغم من وجود التوجه نحو المخرجات في جو مفعم بالبراءة والتفاؤل، فقد كان له آثار خطرة مخفية على طريقة التفكير في المشكلات العامة في القطاع العام.

إن مفهوم «الآثار الأساسية» يصف الحقائق الاجتماعية المتغيرة والتي تظهر عند ردة فعل الناس لمقاييس المخرجات كما لو أنها أهداف بذاتها. وقد يتأثر محتوى العمل عندما يعتمد المعلمون ممارسة «التدريس من أجل الامتحان»[(2273)]. وقد يتأثر وقت الممارسات ونمطها عندما تتضمن مقاييس المخرجات خطة زمنية. وأخيرًا وليس آخرًا، فقد تتأثر أيضًا الهُويات والعلاقات الاجتماعية لأصحاب المهن والعملاء وغيرهم ممن لهم علاقة بالنشاط العام. وتؤدي مقاييس المخرجات إلى فروق بين العادي وغير العادي، والمرغوب فيه وغير المرغوب فيه، وبين مرتفعي التحصيل وذوي التحصيل المتدني. كما أن التقويم يلصق بالناس سمات اجتماعية معينة. وهنا يصدق القول الاجتماعي المأثور بأن تعريفات المواقف حقيقية في نتائجها عندما تُفرض العقوبات على المدارس ذات التحصيل المتدني وعلى الطلبة الذين لا ينجحون في الاختبارات. قد يُكرم العملاء الجيدون في الخدمات العامة، أما الطلبة ذوو الأداء المتدني فقد ينقلون إلى مؤسسات أخرى ولا يعطون الدرجة نفسها من الاهتمام.

قد يكون للتركيز المزعوم على «المخرجات» آثار متناقضة نوعًا ما. فقد وُجد تعبير جديد في دراسات التقويم هو «مفارقات الأداء» [(2274)] لوصف الموقف الذي يؤدي فيه قياس الأداء إلى أي شيء ما عدا الأداء الأفضل. ويصف بعضهم هذه الظواهر بعبارات مثل «تشتيت الأهداف» و«التأثيرات غير المقصودة للتقويم». إن محددات هذين المفهومين تشكل نقطة البداية لهما في الأهداف والنيات وكأنها مُعرّفة ومعروفة جيدًا، ولكنهما ليسا كذلك في الأغلب.

(5) مقاييس المخرجات لا تلبي عادة متطلبات الطريقة التي توجهها الأهداف.

إن طبيعة العمل تجعل من الصعب تحديد مقاييس المخرجات بدقة ووضوح، وبخاصة في كثير من مجالات الحياة في دولة الرفاه الحديثة كما في الخدمات المتعلقة بالناس مثل التعليم والعمل الاجتماعي والصحة العقلية والإرشاد وغيرها. كما أن الأهداف السياسية العامة، لأسباب معقولة، عبارة عن أفكار مجردة مثل «التجديد» و«النوعية الأفضل» و«تحسين الخدمات» وغيرها. أمّا الأهداف في البيانات الرسمية فهي غامضة وغير واضحة وصعبة التحديد أو غير ثابتة. ويعزى ذلك أحيانًا إلى إمكان تَجمّع أحزاب سياسية مختلفة معًا لتشكل أغلبية شريطة أن يبقى المقترح الذي تقبله غير واضح في أهدافه.

أحيانًا تُفرض مقاييس مقننة للمخرجات في وقت لاحق في عملية سياسية، لا لأنها تُحسّن النوعية، بل لأن النشاط المقنن يسهل مراقبته وتوجيهه [(2275)]، أو يبدو قابلًا للرقابة [(2276)].

تحدد المؤسسات الدولية معايير خاصة بها ترتكز على رؤية معينة للمؤهلات المطلوبة في المستقبل في أثناء عمليات التقويم الدولية للجودة في التعليم. وفي بعض الاختبارات الدولية للقراءة، يتمّ اختيار بنود الاختبار وفقًا للتوزيع

الإحصائي للنتائج. ولا يتعلق أي معيار من هذه المعايير بالأهداف السياسية الرسمية المقبولة وطنيًا.

على الرغم من ذلك، تظهر تعريفات إجرائية للمخرجات لأنها مطلوبة بوصفها جزءًا من عملية التقويم. وأحيانًا تُختار مقاييس معينة للمخرجات لأنها قابلة للقياس أو لأنها دارجة أو لأن المستشار الذي يجري التقويم اعتاد على التعامل مع مقاييس مشابهة في دراسة سابقة، ومن الممكن أن يقدِّم برنامجًا حاسوبيًا جاهزًا أو تقنية لإجراء مسح يطابق مقاييس المخرجات المتوافرة. وفي مواقف أخرى يختار مقياس المخرجات بلا مبرر لضرورة وجود مقياس ما للمخرجات.

على سبيل المثال، لقد كان هدفًا سياسيًا معلنًا ألا يتسرب عدد كبير من الطلبة من دراستهم وذلك من خلال تشريع في شأن الإرشاد التربوي في الدانمارك. واستُخدمت شركة استشارات لإنتاج دليل إرشادي لمكاتب الإرشاد من خلال تقويم لجهدها. وقد اقترح الدليل مقاييس محددة للمخرجات من حيث معدلات التسرب من الدراسة. ومع أن هذا المقياس ينسجم مع روح التشريع، فإنه يشكل، وبطريقة غامضة، فرقًا بين الإرشاد الناجح والإرشاد غير الناجح الذي لم يذكر في التشريع.

وفي التحليل الدقيق، قد يكون أحيانًا من المستحيل أن نبرر مقاييس المخرجات في أهداف سياسية معينة. ويمكن معالجة مشكلة التقويم هذه ببناء مجموعة من مقاييس المخرجات في وثيقة أو عقد بين السلطة العامة ومزوِّد الخدمة. وحينئذ يمكن تعريف الجودة سياسيًا بأنها تحقيق نتائج أفضل في الاختبارات أو مجموعة أخرى من المخرجات. ولكن العلاقة بين السياسة ومنهجية التقويم تصبح مربكة، إذا لم تكن معكوسة.

ما يبدو بأنه «طريقة تقويم ترتكز على الأهداف» ليس في الحقيقة إلا تحديد أهداف سياسية تحت ضباب مكثف من القياس والتقويم. والأهم من ذلك، إذا أخذنا في الحسبان آثار قياس المخرجات، فإنه من غير المعقول أن تضمن الإدارة العامة الجديدة التي يدعمها التقويم الذي يرتكز على المخرجات المزيد من التركيز على «المخرجات». وبذلك يفقد مفهوم المخرجات جزءًا من بريق جودته.

2- الطرائق التي ترتكز على النظرية

ينظر التقويم الذي يرتكز على النظرية إلى النشاط المستهدف في التقويم وكأنه متجذر في مجموعة من الافتراضات الأكثر عمومية. وعادة ما تسمى هذه الافتراضات «نظرية البرنامج»، وهي تفسير لماذا يمكن لهذا النشاط أن يؤدي إلى مُخْرج مشروط وما هي الأمور التي يمكن أن تحدث. تتضمن هذه الطرائق التي ترتكز على النظرية نظرية تشن [2277] في التقويم الذي يرتكز

على النظرية، ونظرية باوسن وتايلي [2278] في التقويم الواقعي، إضافة إلى عدد من الطرائق للربط المنتظم بين الوسائل والغايات في نشاط البرامج (مثل تحليل الإطار المنطقي).
هذا التحليل ليس محظورًا على التقويم إذا لم تكن هناك نظرية برنامج واضحة - وكثيرًا ما تكون غير واضحة. يستطيع المقوِّم إعادة بناء نظرية البرنامج بوصفها جزءًا من التقويم. وبذلك، يستعمل بعض الوثائق الرسمية أو ملاحظات ميدانية، بينما يركز باتون [2279] على إجراء حوار مع المستفيدين من التقويم، ويفضل تشن [2280] ربط التقويم بنظرية علم الاجتماع. وكل طريقة من هذه الطرائق تؤدي إلى أنواع مختلفة من النظريات وإلى خصائص مختلفة للتغذية الراجعة من التقويم.
مع ذلك، فإن اعتماد التقويم على نظرية برنامج يؤدي إلى عدد من الفوائد التي تميز هذه الطريقة بوضوح عن الطرائق التي ترتكز على الأهداف.
أولًا، يتمتع التقويم الذي يرتكز على نظرية بموقف يمكّنه من توفير أساس عملي متين للتوصيات. وبما أنه يركز على كيفية عمل البرنامج وسبب ذلك [2281]، فإنه يحدد الحلقة التي تحتاج إلى إصلاح في سلسلة العلاقات السببية. وعلاوة على ذلك، لا يستطيع إلا التقويمُ النظري التمييزَ بين المواقف التي يتطلب فيها التنفيذ غير المتقن إجراءات علاجية والمواقف التي يكون من الأفضل فيها توقيف برنامج بسبب وجود ضعف في النظرية التي يرتكز عليها. وتحدث الحالة الأخيرة عندما تنفذ نشاط برنامج جميعه كما هو مخطط له، ولكن النتائج المتوقعة لم تظهر. ومع أنه ليس من الممكن دائمًا التمييز بوضوح من الناحية العملية بين الموقفين، «إخفاق التنفيذ» و«إخفاق النظرية»، فالتمييز بينهما مفيد جدًا، ليس بسبب اختلاف مدلولات التنفيذ فحسب. يشير الأول إلى إنفاق المزيد من الموارد على تحسين التنفيذ، أما الثاني فيوحي، من حيث المبدأ، بإيقاف فوري لنشاط البرنامج جميعه اعتمادًا على النظرية ذاتها.
ثانيًا، يوفر التقويم الذي يرتكز على نظرية طريقة لتعديل مقاييس المخرجات. فالمؤشرات عادة ما يتم تطويرها في فراغ نظري [2282]. ويمكن تعديل مقياس المخرجات فحسب إلى الحدّ الذي يمكّن تطويرَ نظرية معقولة لتفيسر لماذا يكون هذا المُخْرج المحدد متوقعًا بوصفه نتيجةً لنشاط محدد يخضع للتقويم. لذلك، فإن التقويم الذي يرتكز على نظرية يتخذ موقفًا ناقدًا من إخضاع المؤسسات وأصحاب المهن للمساءلة عن مقاييس المخرجات التي لا تقع تحت سلطاتهم أو التي لا تختار بعناية أو التي لا تكون واضحة المعالم. وليست لدينا نظرية تفسر كيف تؤدي ساعة واحدة من الإرشاد شهريًا للصغار إلى تحسن كبير في نوعية الحياة في المجموعة المستهدفة. وبدلًا من ذلك ينبغي تحقيق الانسجام بين النشاط والمخرجات بحيث تعمل على المستوى نفسه من التجريد.

ثالثًا، يسمح التقويم الذي يرتكز على نظرية بدمج الآثار الجانبية في العملية التقويمية. هناك عدد كبير من النظريات التي تتنبأ بالآثار الجانبية، وهناك ما توفر أنموذجًا عامًا يمكن للمقوّم أن يستخدمه لصوغ فرضيات لكل حالة على حدة بشأن الآثار الجانبية.

رابعًا، يسمح التقويم الذي يرتكز على نظرية بتراكم المعرفة عبر تقويمات عدة [(2283)]. إن نظريات البرامج وسيلة تخزن فيها الدروس التي تراكمت عبر الزمن وفي سياقات مختلفة. كما أن المقارنات مفيدة، والنظر إلى تطبيق آلية معينة في مواقف مختلفة يؤدي إلى نتائج ونظريات برامج أوسع من التقويمات التي تركز على ميدان واحد فحسب. ولهذا السبب، ينبغي لدراسات التقويم أن تبحث عن آليات تستعمل في سياقات عدة بدلًا من الآثار في سياسة أو ميدان واحد [(2284)].

هناك نقطة أخيرة تتلخص في أن التقويمات التي ترتكز على النظرية تُعقّد نفسها كثيرًا عبر استخدام التعبيرات الفنية وتثير النقاش في شأن تحديد الأسباب. وينبغي ألا ننسى أن جمال هذه الطريقة لا يتجلى في جوانبها الفنية، بل في تفكيرها الناقد. وعلى النقيض من المعتقدات الثابتة، يمكننا أن نناقش النظريات ونختبرها. وهذا ينطبق على «النظريات»، سواء أكانت صريحة أم لا، التي تتبناها السلطات العامة والتي تنفذ السياسات العامة. تكمن قيمة التقويم الذي يرتكز على النظرية في مساهمته في فتح مناقشات مفتوحة وناقدة وديمقراطية للافتراضات التي ترتكز عليها السياسات. وينبغي أن نتذكر أن هذه المساهمة ليست مجرد رأي، ولكنه يبنى بانتظام في ضوء طرائق البحث العلمي. ومن أفضل التفسيرات للاهتمام المتجدد في الطرائق التي ترتكز على أساس نظري في الآونة الأخيرة [(2285)] أن هذه الطرائق قد فَعّلت العنصر العلمي في التقويم.

أ- ملاءمة التقويم بالنسبة إلى الإدارة العامة

يدّعي أنصار التقويم الذي يرتكز على النظرية أنه من مصلحة المديرين في القطاع العام أن يرتكز كل تغيير على أدلة عملية وأن يعتمد على مقاييس جيدة للمخرجات وأن يهتموا بالآثار الجانبية وأن يتعلموا دروسًا عبر الزمن وفي سياقات مختلفة. وتقوم الإدارة العامة بدور النظير المطلع في الحوار مع مهندسي السياسة.

يستطيع التقويم الذي يرتكز على نظرية أن يوفر طريقة مستقبلية للمديرين في القطاع العام الذين يرغبون ليس في إدارة ومراقبة أصحاب المهن فحسب، بل في التعاون معهم أيضًا. يدعو التقويم الجيد الذي يرتكز على نظرية أصحاب الرؤية بما فيهم أصحاب المهن لوضع نظرية برنامج ملائمة واختيار مقاييس المخرجات الملائمة وإجراء تقويم مستمر بوصفه جزءًا لا يتجزأ من الممارسة المهنية الانعكاسية.

لكن الانتشار الفعلي للتقويم الذي يرتكز على نظرية في الأوساط الإدارية محدود جدًا، وعادة ينظر إلى بناء النظرية بوصفه هوايةً أكاديمية ثانوية. وعلاوة على ذلك، وفي السياقات العملية، يعمل السياسيون والمديرون تحت ضغوط معينة تؤدي إلى مناخ غير مشجع للتقويم الذي يرتكز على النظرية. ولكي يشير صناع القرار للتفاؤل والشرعية، فإنهم يبدون التزامًا بالسياسات التي تم إقرارها سلفًا. إن التنظير عملية خطرة لأنها تشكك في مرتكزات صناعة السياسة العامة، إن لم تشكك في عصمة السلطة ذاتها. يخضع المديرون في القطاع العام لضغط من أجل إظهار مخرجات إيجابية في إطار سلطاتهم وصلاحياتهم التنظيمية، الأمر الذي يؤدي إلى المبالغة في التركيز على الأهداف المحددة للمؤسسة، وعلى تفرد كل إجراء علاجي للمشكلات. وكذلك لا يعطى اهتمام كافٍ لما يمكن أن نتعلمه من إجراءات علاجية أخرى مشابهة في الدوائر أو المؤسسات الأخرى. وهناك تلاعب بالعمليات التعلمية من المديرين في نشاطهم اليومي؛ الضغط للتركيز على القرار الفوري المقبل.

ب- انتقادات

يدعي معارضون آخرون للتقويم الذي يرتكز على النظرية، أنه يستغرق وقتًا لا يتلاءم مع النشاط المستهدف، وأنه غير ضروري دائمًا ويفترض أنه ينبغي للمقوّم إيجاد تفسيرات للنشاط العام [(2286)].

هناك مسألة خلافية أخرى تتمثل في أن بعض المقوّمين وفقًا لهذه الطريقة يفترضون وجود نظرية برنامج. ولكن أصحاب المصالح المختلفة يفترضون أمورًا مختلفة، كما أن تعدد طرائق بناء النظرية يؤدي إلى نظريات مختلفة تمامًا. ولذلك، فإن المقوّم لا «يعيد بناء نظرية» ولكنه ينظم عملية تسمح بظهور مفهوم نظري. وتؤثر الأدوار والقواعد التي تمارس في هذه العملية في حدود النظرية أو النظريات التي تبرز [(2287)]. وينبغي أن نعترف بذلك صراحة ونصفه بوصفه جزءًا من التقويم الذي يرتكز على النظرية. وإذا كان الأمر كذلك، فإنه يمكن التعامل مع النظريات المتعددة في إطار أنموذج التقويم [(2288)].

من الانتقادات الرئيسة الموجهة إلى هذه الطريقة أن التقويمات التي ترتكز على النظرية لا تعتمد دائمًا على فهم صحيح للعلاقة بين التفكير السببي من جهة، والتفكير المعياري والسياسي من جهة أخرى. لقد نشأ التقويم الذي يرتكز على النظرية في فترة كانت التوقعات فيها عالية في شأن إمكان اختزال السياسة إلى هندسة اجتماعية: وحتى اليوم، فإن الخيارات السياسية تحتجب وراء الحديث عن «المتغيرات» و«السياقات» و«الأدلة» الإحصائية. فعلى سبيل المثال، يستطيع التقويم الذي يرتكز على النظرية أن يوضح كيف ينفذ أسلوب علاجي أو تدخل معين تحت أوضاع سياقية معينة من دون غيرها. وفي الحالة الأخيرة، تكون نظرية البرنامج غير صحيحة. ولكن الأوضاع السياقية ليست مجرد وحدات جغرافية مختلفة كما يُعتقد غالبًا، ولكنها أيضًا

أنظمة اجتماعية - وسياقات مؤسساتية وبنى اجتماعية وأنظمة حوافز وقيم ثقافية - يمكن أن تتغير عبر الزمن في إطار سياسي معين. ونتيجة لذلك، تصبح نظرية البرنامج غير الصحيحة صحيحة في مثل هذه الأوضاع [(2289)]. ومن الواضح أن ما يجب تغييره يبقى مسألة سياسية ومعيارية، وإلى حد كبير، ينطبق ذلك على تحديد ما يمكن أن يتغير. وترتكز معظم الأنظمة الاجتماعية على عدد من المبادئ الأيديولوجية في شأن ما يمكن أو لا يمكن أن يتغير. وينبغي للتقويم الذي يرتكز على النظرية ألا يخفي عن جهل البيانات المعيارية تحت أسماء فنية ومنهجية.

من أشد الانتقادات التي وجهت إلى التقويم الذي يرتكز على النظرية ما صدر عن الفلاسفة الذين ينظرون إلى نشاط معين وكأنه أكثر تعقيدًا من نظرية صيغت له من منظور خارجي لتلك الممارسة. فالممارسات، كالتعليم مثلًا، تكون حساسة لتفاصيل الوقت والموقف والشخص. فهي تتضمن أحكامًا خلقية معقدة وتقويمًا مستمرًا قد لا يرتكز على معايير صريحة [(2290)]. ومن هذا المنطلق، فإن نظرية البرنامج الواضحة هي اختزال للممارسة وليست تمثيلًا لطبيعتها.

3- الطرائق التشاركية سريعة الاستجابة

تتضمن الطرائق التشاركية السريعة الاستجابة أساليب عدة لإجراء التقويم مع تبريرات استخدامها جنبًا إلى جنب مع عناصر نظرية التقويم كلها: التقويم والمعرفة والاستعمال والبرامج والأنظمة.

إن العامل المشترك بين هذه الطرائق هو إنكار ملاءمة المفاهيم الخارجية سواء أكانت أهدافًا «رسمية» أم «مخرجات» أم «نظريات» لموقف محلي معين في التقويم. وبدلًا من ذلك، تتميز الطرائق التشاركية السريعة الاستجابة بالاندماج في سياق الحالة، التحاور مع أصحاب المصالح و/أو المشاركة في المسؤولية عن التقويم مع السكان المحليين مما يجعل التقويم منفتحًا على تعقيدات السياق المحلي، وتحديد المعايير المحلية، وعملية تقويم تفيد أحيانًا الشركاء بشكل مباشر وغير مباشر.

على سبيل المثال، يعتقد روبرت ستايك [(2291)] أن مفهوم الجودة مفهوم نسبي، وأن جودة العمل في مدرسة معينة لا تنفصل عن المسائل والاهتمامات الملحة في الأوضاع المحلية. وقد اخترع ستايك مصطلح «التقويم السريع الاستجابة» بردة فعل للتقويم الذي يركز على تقويم أهداف البرنامج ومخرجاته عبر استخدام معايير متفق عليها لتقويم نجاح البرنامج (اختيار معايير لتقويم المخرجات). أمّا التقويم السريع الاستجابة، فيفضل دراسة الحالة بوصفها طريقةً منهجية ملائمة لخصوصية السياق المحلي. ولا يتمّ اختيار القضايا مسبقًا ولكنها تختار وفقًا لنتائج دراسة أولية ومقابلات وملاحظات.

وتشكل القضايا الإطار النظري الرئيس للتقويم سريع الاستجابة. والقضايا بطبيعتها خلافية. ويهتم التقويم سريع الاستجابة بشكل رئيس في فهم الجودة في ما يتعلق بالقضايا، ولا يسعى إلى إنتاج الجودة ولا يشجع أي موقف معيّن لحلّ هذه القضايا [2292].

يختلف التقويم سريع الاستجابة عن التقويم التشاركي الذي يتضمن أحياناً درجة معينة من الاستجابة [2293].

في إطار التقويم التشاركي الذي يتكون من طرائق عدة، يُدعى عدد من المشاركين لتقاسم المسؤولية عن عملية التقويم.

يقول غرين [2294] إن «التقويم التشاركي، في شكله الأمثل، يتضمن عن قصد مصالح أصحاب المصالح كلها في عملية تعاونية حوارية تسمح ببناء المعرفة في سياق معين، وتشجع القدرة الشخصية للتفاعل مع تلك المعرفة وتسعى إلى اتخاذ إجراءات لجعل التغير الاجتماعي ديمقراطيًا».

يشترك المقومون في التقويم التشاركي لأسباب عدة. ولذلك، فإن ممارسة التقويم التشاركي تركز بطرائق مختلفة على أبعاد هذا التقويم التي ذكرها غرين وهي: «المعرفة السياقية»، و«القدرة على العمل»، و«التغير الاجتماعي.» وتختلف طرائق التقويم التشاركي في كيفية تفاعل ذوي المصالح معها، ومدى عمق هذا التفاعل ومدى سيطرتهم على عملية التقويم [2295].

في حالة التقويم الذي يرتكز على المنفعة [2296]، تكون المشاركة بين المستفيدين أمرًا مهمًا لأنها تجعل التقويم ملائمًا وتشجع على تحمل المسؤولية عن نتائج التقويم، وهذا يقوي المنفعة. ويقدم آخرون تعريفًا أشمل لفائدة التقويم كالتعلم المؤسساتي أو بناء قدرة التقويم. وفي مثل هذه المواقف، يشترك عدد أكبر من المشاركين. وكثيرًا ما يسعى التقويم التشاركي لتفويض أصحاب السلطة كالمديرين ذوي المراكز العالية أو المتحمسين للإصلاح بعملية التقويم من أجل تحسين المنفعة ليس على المستوى الفردي فحسب، بل على مستوى المؤسسة أيضًا [2297].

هناك من يربط طريقته بالتقويم التشاركي ليس بِبُعد المنفعة لنظرية التقويم، ولكن بموقف قيمي معين.

في الجيل الرابع من التقويم [2298] يتمتع أصحاب المصالح جميعهم بصوت في مجال تبادل الآراء والاهتمامات في شأن البرنامج. ويتمثل دور المقوّم في تنظيم المفاوضات بين الدوائر كلها التي يتعامل معها أصحاب المصالح. وتسمى هذه الطريقة بالطريقة البنائية، ولكنها شكل مختلف من النظرية البنائية وليس لها عنصر مسبق للتفسير أو التنظير. وبدلًا من ذلك، فإن النشاط جميعه بما فيه نشاط المقوِّم يكون نسبيًا. وتقدم دورة التعريف لا من طريق ادعاء المعرفة، ولكن بادعاء القيمة: لا بد من توافر اهتمام كبير بالمجموعات، ولا سيما تلك المحرومة.

جدير بالذكر أن الجماعات المحرومة تقع في مركز اهتمام تقويم التمكين [(2299)].
ويكون الهدف الصريح من التقويم في هذه الحالة هو تمكين مجموعة معينة لا في أثناء قيامها بتقويم ذاتها فحسب، ولكن بطريقة أشمل لمصيرها.
يعد التقويم التشاوري الديمقراطي في منزلة تعليمات للتقويم لأنه يحدد مجموعة من المبادئ ويحدد الشمولية والحوار والتشاور لعملية التقويم. ويساعد التشاور في تسهيل ظهور طريقة لا تتصف بالعنف في التعامل مع التوترات الاجتماعية، فهو يسهل التقدير المتبادل والاحترام بين أصحاب المصالح، كما أنه يسمح لكل مشارك بتعديل آرائه نتيجة تبادل الآراء ووجهات النظر. وإذا كان للتقويم دور يقوم به في الديمقراطية فينبغي حينئذ لعملية التقويم أن تكون ذات طبيعة ديمقراطية أيضًا [(2300)]. إن التقويم مقياس معاكس للتشدد والتطرف وعدم التسامح، وهو بحد ذاته نشاط ديمقراطي.
ما يميز التقويم التشاوري الديمقراطي وغيره من أنماط التقويم التشاركي أنه يجد جودة التقويم في عملية مثالية وفي نتائج محددة أيضًا.
بشكل عام، فإن التقويم التشاركي يتضمن هذين الاتجاهين، حيث يتمثل الأول بالاهتمام بالمنفعة، بينما يرتبط الثاني بالقيم المرتبطة بالعمليات الديمقراطية التحويلية. ويواجه التقويم التشاركي توترًا بين هذين الاتجاهين في التقويم العملي أيضًا [(2301)].
لكن غالبًا ما لا يذكر أن التقويم التشاركي يرتبط بطريقة ثالثة وهي البعد المعرفي في نظرية التقويم. وبالتحديد، يمكن أن يكون التقويم التشاركي طريقًا للمعرفة الحياتية (نمذجة، عادات، موانع، قواعد، ممارسات) التي تميز مجموعات معينة من المستفيدين والعملاء والمواطنين وغيرهم من ذوي العلاقة بالنشاط العام. ويؤدي الاهتمام بحاجات ووجهات نظر ومعايير هذه المجموعات إلى خدمات أيسر استخدامًا أو إلى سياسات أكثر فاعلية [(2302)].
من أجل ذلك، ينبغي للتصميم الكامل للتقويم ألا يعكس ما يريد المديرون معرفته فحسب، بل ما يرغب المشاركون في قوله لتوصيف وجهات نظرهم في النشاط العام. وينبغي لهم أن يستخدموا لغتهم الخاصة بهم للتعبير عن واقعهم. إن إيجاد منتدى يمكنهم من ذلك يتطلب طرائق نوعية ودرجة معينة من الطريقة التشاركية.

أ- مدى ملاءمة التقويم التشاركي للإدارة العامة

إن التقويم التشاركي مفيد في المواقف التي تتطلب طريقة تقويم منظمة ومتناسقة في سياق مؤسساتي أو سياسي معقد يتضمن عددًا كبيرًا من أصحاب المصالح ذوي الآراء المختلفة.
وإن التقويم التشاركي مفيد أيضًا للمديرين في القطاع العام ممن يرغب في المزيد من التغذية الراجعة من العملاء والمنتفعين والمستخدمين بدرجة أكبر من مجرد خيار الخروج أو الانسحاب الذي كثيرًا ما تطرحه طرائق تنظيم الخدمات التي تعتمد الإدارة العامة الجديدة والتي يحفزها السوق. لقد أصبح

من الواضح من خلال التقويم التشاركي أن العملاء والمستفيدين من الخدمات يحتفظون بتعريفات للمشكلات ومعايير للتقويم تختلف تمامًا عن تلك التي يتبناها أصحاب المهن والمديرين. هنالك تمييز واضح بين مجالات حياة المديرين في القطاع العام ومجالات حياة العملاء. إن المؤسسات سواء كانت بيروقراطية أم معتمدة على توجيه السوق لها تتحدث أكثر بكثير مما تسمع. ومن طرائق التعويض عن هذا التحيز في حياة المؤسسات الحديثة اتباع تقويم تشاركي فعال موجه نحو آراء المواطنين والعملاء.

يؤدي الانفتاح على المستفيدين والعملاء والمواطنين أحيانًا إلى تفسير الصراعات العميقة للقيم والمصالح في شأن النشاط العام. ويتردد بعض المديرين في القطاع العام في استخدام التقويم التشاركي لأنهم يخشون أنه سيكون مؤلمًا وغير منتج وغير قادر على توضيح التوقعات المتناقضة للسياسات العامة بين أصحاب المصالح. ويرى مديرون آخرون في القطاع العام أن التقويمات التي تسمح للمواطنين والعملاء بالتعبير عن أنفسهم بلغتهم الخاصة عن الخدمات العامة توفر طريقةً جيدة للبقاء على اتصال بالواقع الحياتي لتذكير أنفسهم بتبريرات الخدمات العامة التي تقع خارج الدوائر الإدارية للمؤسسات العامة.

إن البرامج السياسية الأكثر صراحة في بعض أشكال التقويم التشاركي تجد نفسها في نزاع مع الأولويات الإدارية، ويتردد كثير من المديرين في القطاع العام في التنازل عن مستوى سيطرتهم ورقابتهم على عملية التقويم. ولا يعزى ذلك لرغبة المديرين في القطاع العام في حماية مصالحهم فحسب، بل لأن أجهزة الرقابة في الديمقراطية التمثيلية تفرض عليهم التزامات معينة. ولا يتم التعامل مع هذا الجانب من الإدارة العامة إلا بشكل أولي، هذا إذا لم يتمّ تجاهله تمامًا، في كثير من الطرائق التشاركية التي تعتمد على القيم في بعض أشكال الديمقراطية.

ب- انتقادات

لا تنطبق الانتقادات الآتية كلها على الطرائق كلها لأن طرائق التقويم المستجيبة التشاركية تتضمن أفكارًا متنوعة.

هنالك انتقاد موجه للتقويم التشاركي الذي يعتمد على المنفعة وهو يتمثل في أنه لا يرتكز على أساس فلسفي ولديه نزعة لتأييد رجال السلطة لكي يضمن المنفعة. وعلاوة على ذلك، إذا أعطيت المنفعة الأولوية المطلقة، فإن التقويم سيشغل نفسه بتعديلات طفيفة بدلًا من إصلاحات رئيسة أو تحولات اجتماعية.

وتوجه انتقادات أخرى للأشكال السياسية المختلفة من التقويم التشاركي لا لأنه لا يميز بين التقويم والإثبات فحسب، بل لأنه يفتقر إلى نظرية الديمقراطية التمثيلية - وهي الديمقراطية التي يؤيدها المقوّمون الذين يتبنون التقويم التشاركي. ومن المعروف أن الحوار والتشاور والاحترام للمجموعات المحرومة تعدّ من القيم المحترمة، ولكن عند أي نقطة ينبغي الالتزام

بالمعايير التي تسمح بها الديمقراطية التمثيلية؟ ومتى يكون عدم احترام الديمقراطية التمثيلية مشروعًا؟ وهل يمكن أن نفترض أن الديمقراطية التمثيلية تعتني بنفسها وأنها موجودة عند الحاجة إليها بينما يركز المقوِّمون على القيم الموجودة في الأفكار البديلة للديمقراطية؟

هناك انتقادات موجهة للتقويم الذي يعتمد على المنفعة كما للتقويم الذي يرتكز على القيمة في إطار التقويم التشاركي باعتبار أنهما يقومان على التضحية بالتقويم بصفته مشروعًا فريدًا ومتميزًا يرتبط ارتباطًا قويًا باستدامة نظرة تقويمية مستقلة ذات كفاءة.

بدلًا من ذلك يستثمر المقوِّمون التشاركيون معظم قدراتهم وطاقتهم في النشاط الذي قد يكون مرتبطًا بالتقويم ولكنه ليس خاصًا للتقويم مثل إدارة العمليات والتنمية والتعلم المؤسساتي والتفاوض والتشاور والإثبات. إن المسؤولية عن التقويم في كثير من أشكال التقويم التشاركي (ولكن ليس في التقويم السريع الاستجابة) تُلقى على عاتق المشاركين الذين عادة ما يفتقرون إلى الكفاءة في التقويم و/أو لديهم دوافع لإعاقة أو تجنب التقويم الموضوعي نسبيًا.

إن المشاركة في رقابة عملية التقويم مسألة تثير الجدل بدرجة أكبر ممّا يعترف به معظم المقوّمين التشاركيين. وعلى الرغم من أن المقوّمين يعتقدون أنهم «يشاركون» في الرقابة على عملية التقويم مع أصحاب المصالح، فهل يشعر أصحاب المصالح أنهم يمتلكون الرقابة؟ وهل لدى أصحاب المصالح جميعهم المفهوم ذاته عن مركز الرقابة؟ وإذا كانت التقويمات مفتوحة وعمليات معقدة، فهل يستطيع المقوّم المسؤول، على أساس خلقي، أن يوضح كيف يؤثر التقويم في المجموعات المختلفة في المراحل الأخيرة من العملية؟ ومن الواضح أن بعض المقوّمين التشاركيين، وبخاصة أولئك الذين يلتزمون بالتقويم التشاوري الديمقراطي، يسعون إلى تحقيق إجماع على قواعد أساسية إجرائية بين المشاركين جميعهم في مرحلة مبكرة من التقويم. وكثيرًا ما تذكر النيات الحسنة للمقوّمين التشاركيين الجيدين في مرحلة مبكرة بوصفها ضمانًا خلقيًا لجودة عملية التقويم كاملة.

يقوم أفضل المقوِّمين التشاركيين بتحليل التوتر في هذه الطرائق [2303] وكتابة تقارير عن النجاح والإخفاق الذي حققته عملية التقويم [2304].

رابعًا: خلاصة

التقويم ميدان حيوي ومتنوع، ويتضمن طرائق عدة وأساليب، وتسعى كل طريقة لإيجاد حلول لمشكلات مختلفة. هناك أجزاء من ميدان التقويم تتفق بوضوح مع مبادئ الإدارة العامة وتركز على النتائج والأداء وما شابه ذلك. وهناك أجزاء أخرى من عملية التقويم تسعى لنشر أشكال من المعرفة والحصول على تغذية راجعة من المؤسسات، التي تعد أكثر ثراءً ودقة وأكثر

توجهًا للتعلم وأكثر اعتمادًا على النظرية وأكثر توجهًا للتغير الاجتماعي التحويلي من التغير الذي تتطلبه الأفكار الإدارية السائدة.
ما زال ميدان التقويم منتعشًا على الرغم من مدارسه الفكرية المتنوعة، وعلى الرغم من التوتر بين النظرية والتطبيق، وكثرة التوقعات عمّا يستطيع التقويم أن يحققه للعالم.

المراجع

Beck, U. «The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization,» in: U. Beck, A. Giddens and S. Lash .(eds.), *Reflexive Modernization* (Stanford: Stanford University Press, 1994), pp. 1-55

Brunsson, N. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons, .1989

.Cave, M. et al. *The Use of Performance Indicators in Higher Education*. London: Jessica Kingsley, 1997

Chelimsky, E. «Preface,» in: E. Chelimsky and W. R. Shadish (eds.), *Evaluation for the 21st Century* (Thousand Oaks, CA: .Sage, 1997), pp. xi-xiii

.Chen, H. *Theory-Driven Evaluation*. Beverly Hills: Sage, 1990

Cousins, B. and L. Earl. «Participatory Evaluation in Education: What do we Know? Where do we Go?,» in: B. Cousins and L. .Earl (eds.), *Participatory Evaluation in Education* (London: Routledge Falmer, 1995), pp. 159-180

.Dahlberg, M. and E. Vedung. *Demokrati och brukarutvardering*. Lund: Studen- Tlitteratur, 2001

Dahler-Larsen, P. «Surviving the Routinization of Evaluation: The Administrative Use of Evaluation in Danish .Municipalities.» *Administration and Society*. vol. 32, no. 1 (2000), pp. 70-92

________. «From Programme Theory to Constructivism: On Tragic, Magic and Competing Programmes.» .*Evaluation*. vol. 7, no. 3 (2001), pp. 331-349

De Lancer-Julnes, P. «Using Performance Measurement Information for Government Accountability and Performance .Improvement.» Paper Presented at the European Evaluation Society Conference in Berlin. 30 September - 2 October 2004

Derlien, H.-U. and R. C. Rist. «Policy Evaluation in International Comparison,» in: J.-E. Furubo, R. C. Rist and R. Sandahl .(eds.), *International Atlas of Evaluation* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2001), pp. 439-455

Dunleavy, P. and C. Hood. «From Old Public Administration to New Public Management.» *Public Money and Management* .(July-September 1994), pp. 9-16

.Fetterman, D. «Empowerment Evaluation.» *Evaluation Practice*. vol. 15 (1994), pp. 1-16

Furubo, J.-E. and R. Sandahl. «A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation,» in: J.-E. Furubo, R. C. Rist .and R. Sandahl (eds.), *International Atlas of Evaluation* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2001), pp. 1-23

________, R. C. Rist and R. Sandahl (eds.). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick: Transaction .Publishers, 2001

Gargani, J. «The Challenge of Evaluating Theory-Based Evaluation.» Paper Presented at the Annual Meeting of the American .Evaluation Association. St. Louis, MO. 7 November 2002

Greene, J. «Participatory Evaluation,» in: L. Mabry (volume ed.), *Evaluation and the Postmodern Dilemma*, in: R. Stake .(series ed.), *Advances in Program Evaluation*, vol. 3 (London: JAI Press, 1997), pp. 41-59

.Guba, E. and Y. Lincoln. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage, 1989

.Hansen, H. F. *Evaluering i Staten*. Copenhagen: Samfundslitteratur, 2003

.House, E. and K. R. Howe. «Deliberative Democratic Evaluation.» *New Directions for Evaluation*. no. 85 (2000), pp. 3-12

Kirkhart, K. E. «Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence.» *New Directions for Evaluation*. no. .88 (2000), pp. 5-23

Leeuw, F., J. Toulemonde and A. Brouwers. «Evaluation Activities in Europe: A Quick Scan of the Market.» *Evaluation*. vol. 5, .no. 4 (1999), pp. 487-496

.March, J. and J. P. Olsen. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995

Mark, M. M., G. T. Henry and G. Julnes. *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving .Public and Nonprofit Policies and Programs*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000

.Patton, M. Q. *Utilization-focused Evaluation*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997

.Pawson, R. «Evidence-based Policy: The Promise of ‘Realist Synthesis’.» *Evaluation*. vol. 8, no. 3 (2002), pp. 340-358

.and N. Tilley. *Realistic Evaluation*. London: Sage, 1997 ________

.Power, M. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997

.Rist, R. C. and N. Stame (eds.). *From Studies to Streams*. New Brunswick Transaction Publishers, Forthcoming

.Schwandt, T. *Evaluation Practice Reconsidered*. New York: Peter Lang, 2002

.Scott, W. R. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995

Scriven, M. «Goal-free Evaluation,» in: E. R. House (ed.), *School Evaluation: The Politics and Process* (Berkeley: .McCutchan, 1973), pp. 319-328

Beyond Formative and Summative Evaluation,» in: M. W. McLaughlin and D. C. Philips (eds.),» .________

.*Evaluation and Education: At Quarter Century* (Chicago: Chicago University Press, 1991), pp. 18-64

.Shadish, W. R., T. D. Cook and L. C. Leviton. *Foundations of Program Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage, 1991

.Stake, R. E. *Standards-based and Responsive Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004

.Stehr, N. *The Fragility of Modern Societies. Knowledge and Risk in the Information Age*. London: Sage, 2001

.Stufflebeam, D. «Evaluation Models.» *New Directions for Evaluation*. no. 89 (2001), pp. 1-106

Van Thiel, S. and F. Leeuw. «The Performance Paradox in the Public Sector.» *Public Performance and Management Review*. .vol. 25, no. 3 (2002), pp. 267-281

.Vedung, E. *Public Policy and Program Evaluation*. 2nd ed. Lund: Studentlitteratur, 1997

.Weiss, C. *Evaluation*. 2nd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998

(2221) M. M. Mark, G. T. Henry and G. Julnes, Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Public and Nonprofit Policies and Programs (San Francisco: Jossey-Bass, 2000).

(2222) E. Vedung, Public Policy and Program Evaluation, 2nd ed. (Lund: Studentlitteratur, 1997), p. 3.

(2223) M. Power, The Audit Society: Rituals of Verification (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. xv.

(2224) J.-E. Furubo and R. Sandahl, «A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation,» in: J.-E. Furubo, R. C. Rist and R. Sandahl (eds.), International Atlas of Evaluation (New Brunswick: Transaction Publishers, 2001), pp. 1-23.

(2225) F. Leeuw, J. Toulemonde and A. Brouwers, «Evaluation Activities in Europe: A Quick Scan of the Market,» Evaluation, vol. 5, no. 4 (1999), pp. 487-496.

(2226) H. F. Hansen, Evaluering i Staten (Copenhagen: Samfundslitteratur, 2003).

(2227) H.-U. Derlien and R. C. Rist, «Policy Evaluation in International Comparison,» in: Furubo, Rist and Sandahl (eds.), International Atlas, p. 452.

(2228) Furubo and Sandahl, «A Diffusion Perspective,» p. 11.

(2229) Hansen, Evaluering.

(2230) W. R. Shadish, T. D. Cook and L. C. Leviton, Foundations of Program Evaluation (Newbury Park, CA: Sage, 1991), p. 27.

(2231) Derlien and Rist, «Policy Evaluation,» p. 451.

(2232) https://goo.gl/pP2DFd

(2233) Derlien and Rist, «Policy Evaluation,» p. 454; Shadish, Cook and Leviton, Foundations of Program, p. 27.

(2234) E. Chelimsky, «Preface,» in: E. Chelimsky and W. R. Shadish (eds.), Evaluation for the 21st Century (Thousand Oaks, CA: Sage, 1997), pp. xi-xiii.

(2235) أظهر بحث أجري بوساطة الإنترنت وجود 38 مؤسسة من هذا النوع، أو جمعية أو شبكة إضافةً إلى ثلاث شبكات قيد الإنشاء. وكلها تضمنت عبارة «التقويم» باللغة الإنكليزية أو الألمانية أو الإسبانية أو الفرنسية أو الإيطالية أو اللغات الاسكندنافية، وكلها عُرّفت جغرافيًا، ولا تقتصر على قطاع معين. واشتملت المؤسسات على مؤسسات عالمية ووطنية وإقليمية وفروع للمؤسسات الوطنية. ولكن المؤسسات التي كانت ممثلة بعنوان بريد

إلكتروني لشخص واحد لم تكن مشمولة. وقد بدأ الاختيار بالاتحادات العالمية المشهورة، ومنها انطلقنا عبر الروابط لاختيار مؤسسات أخرى إلى أن وصلنا إلى طرق مسدودة، أو بدأنا نكرر ما اخترناه سابقًا. ويبدو أن هذه الطريقة متحيزة من الناحية اللغوية لأنها تهمل مؤسسات لا تمتلك روابط لمؤسسات أخرى أو للمؤسسات التي ليس لها مواقع إلكترونية، كما أنها بالغت في تقدير المؤسسات التي لها موقع إلكتروني ولكن من دون أعضاء أو نشاط. ومن بين المؤسسات كلها التي تم اختيارها، لم تفصح عن تاريخ تأسيسها إلا 45 مؤسسة فحسب. وقد حدث معظم النمو في الآونة الأخيرة في أوروبا وأفريقيا.

(2236) Furubo, Rist and Sandahl (eds.), International Atlas.

(2237) R. C. Rist and N. Stame (eds.), From Studies to Streams (New Brunswick Transaction Publishers, Forthcoming).

(2238) R. Pawson and N. Tilley, Realistic Evaluation (London: Sage, 1997), p. 2; Shadish, Cook and Leviton, Foundations of Program, p. 22.

(2239) M. Q. Patton, Utilization-focused Evaluation, 3rd ed. (Thousand Oaks, CA: Sage, 1997), pp. 7-10.

(2240) Shadish, Cook and Leviton, Foundations of Program, p. 22.

(2241) C. Weiss, Evaluation, 2nd ed. (Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998), p. 12.

(2242) E. Guba and Y. Lincoln, Fourth Generation Evaluation (Newbury Park, CA: Sage, 1989).

(2243) Furubo, Rist and Sandahl (eds.), International Atlas.

(2244) Chelimsky, «Preface,» pp. xi-xii.

(2245) P. Dahler-Larsen, «Surviving the Routinization of Evaluation: The Administrative Use of Evaluation in Danish Municipalities,» Administration and Society, vol. 32, no. 1 (2000), pp. 70-79.

(2246) Hansen, Evaluering.

(2247) W. R. Scott, Institutions and Organizations (Thousand Oaks, CA: Sage, 1995).

(2248) J. March and J. P. Olsen, Democratic Governance (New York: The Free Press, 1995).

(2249) U. Beck, «The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization,» in: U. Beck, A. Giddens and S. Lash (eds.), Reflexive Modernization (Stanford: Stanford University Press, 1994), pp. 1-55.

(2250) Ibid.

(2251) عرض قدمه ك. ساهلين أندرسون في مؤتمر جمعية التقويم السويديةفي استوكهولم في أيار/مايو 2004.

.Power, The Audit Society (2252)

N. Stehr, The Fragility of Modern Societies, Knowledge and Risk in (2253) .the Information Age (London: Sage, 2001)

.Derlien and Rist, «Policy Evaluation,» p. 451 (2254)

.Stehr, The Fragility of Modern Societies (2255)

.Vedung, Public Policy, p. 3 (2256)

.Shadish, Cook and Leviton, Foundations of Program, p. 54 (2257)

K. E. Kirkhart, «Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated (2258) Theory of Influence,» New Directions for Evaluation, no. 88 (2000), pp. 5-.23; Weiss, Evaluation

.Weiss, Evaluation, p. 117 (2259)

.Ibid., p. 51 (2260)

.Vedung, Public Policy, p. 43 (2261)

.Ibid (2262)

.Ibid., p. 42 (2263)

P. Dunleavy and C. Hood, «From Old Public Administration to New (2264) Public Management,» Public Money and Management (July-September .1994), pp. 9-16

.Ibid (2265)

P. De Lancer-Julnes, «Using Performance Measurement Information (2266) for Government Accountability and Performance Improvement,» Paper Presented at the European Evaluation Society Conference in Berlin, 30 .September - 2 October 2004

M. Scriven, «Beyond Formative and Summative Evaluation,» in: M. (2267) W. McLaughlin and D. C. Philips (eds.), Evaluation and Education: At .Quarter Century (Chicago: Chicago University Press, 1991), pp. 18-64

.Shadish, Cook and Leviton, Foundations of Program, p. 54 (2268)

.Vedung, Public Policy (2269)

.«Beck, «The Reinvention of Politics (2270)

M. Scriven, «Goal-free Evaluation,» in: E. R. House (ed.), School (2271) Evaluation: The Politics and Process (Berkeley: McCutchan, 1973), pp. .319-328

.Shadish, Cook and Leviton, Foundations of Program, p. 114 (2272)

.Weiss, Evaluation (2273)

S. Van Thiel and F. Leeuw, «The Performance Paradox in the Public (2274) Sector,» Public Performance and Management Review, vol. 25, no. 3 .(2002), pp. 267-281

R. E. Stake, Standards-based and Responsive Evaluation (Thousand (2275)
.Oaks, CA: Sage, 2004), p. 227
N. Brunsson, The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and (2276)
.Actions in Organizations (Chichester: John Wiley & Sons, 1989)
.H. Chen, Theory-Driven Evaluation (Beverly Hills: Sage, 1990) (2277)
.Pawson and Tilley, Realistic (2278)
.Patton, Utilization-focused (2279)
.Chen, Theory-Driven (2280)
.Weiss, Evaluation, p. 60 (2281)
M. Cave et al., The Use of Performance Indicators in Higher (2282)
.Education (London: Jessica Kingsley, 1997), p. 151
R. Pawson, «Evidence-based Policy: The Promise of ‘Realist (2283)
.Synthesis’,» Evaluation, vol. 8, no. 3 (2002), pp. 340-358
.Ibid (2284)
.Pawson and Tilley, Realistic (2285)
D. Stufflebeam, «Evaluation Models,» New Directions for (2286)
.Evaluation, no. 89 (2001), pp. 1-106
J. Gargani, The Challenge of Evaluating Theory-Based Evaluation, (2287)
Paper Presented at the Annual Meeting of the American Evaluation
.Association, St. Louis, MO, 7 November 2002
.Weiss, Evaluation, p. 61 (2288)
P. Dahler-Larsen, «From Programme Theory to Constructivism: On (2289)
Tragic, Magic and Competing Programmes,» Evaluation, vol. 7, no. 3
.(2001), pp. 331-349
T. Schwandt, Evaluation Practice Reconsidered (New York: Peter (2290)
.Lang, 2002)
.Stake, Standards-based, p. 95 (2291)
.Ibid., p. 89 (2292)
.Ibid., p. 101 (2293)
J. Greene, «Participatory Evaluation,» in: L. Mabry (volume ed.), (2294)
Evaluation and the Postmodern Dilemma, in: R. Stake (series ed.),
.Advances in Program Evaluation (London: JAI Press, 1997), vol. 3, p. 174
B. Cousins and L. Earl, «Participatory Evaluation in Education: (2295)
What do we Know? Where do we Go?,» in: Participatory Evaluation in
Education (London: Routledge Falmer, 1995), pp. 159-180
.Patton, Utilization-focused (2296)
.Greene, «Participatory,» p. 176 (2297)

(2298) .Guba and Lincoln, Fourth Generation

(2299) D. Fetterman, «Empowerment Evaluation,» Evaluation Practice, vol. .15 (1994), p. 1-16

(2300) E. House and K. R. Howe, «Deliberative Democratic Evaluation,» in: K. Ryan and L. DeStefano (eds.), New Directions for Evaluation, no. 85 .(2000), pp. 3-12

(2301) .Greene, «Participatory,» p. 181

(2302) M. Dahlberg and E. Vedung, Demokrati och brukarutvardering .(Lund: Studen-Tlitteratur, 2001)

(2303) .«Greene, «Participatory

(2304) .«Cousins and Earl, «Participatory Evaluation in Education

القسم الخامس: مقارنات وطنية وعالمية

الفصل السابع والعشرون: الإدارة العامة الدولية ...... ديفيد ماثياسن

الحكومة الفعالة ليست مجرد رفاهية؛ إنها ضرورة حيوية للتنمية [(2305)].

إننا نميل إلى الاعتقاد بأن مشكلاتنا فريدة من نوعها، أو أنها خاصة بالتاريخ القومي والثقافة والأيديولوجية. والحقيقة أن هنالك العديد من الدول - التي قد يزيد عددها عن خمسين دولة - تمرّ في مرحلة التحول إلى الديمقراطية المستدامة بعد حكم استبدادي من نوع ما [(2306)].

أولًا: «البنية التحتية غير المرئية» تتحول إلى العالمية

لم يكن النمو السريع في الإدارة العامة الدولية عبر العقدين الماضيين ملحوظًا بدرجة كبيرة. لقد غيرت مؤسسات القطاع العام في أرجاء العالم كلها ممارساتها الإدارية عبر استخدام طرائق جديدة (بالنسبة إليها) مستخدمة في دول أخرى. وما زالت المؤسسات العالمية تجمع معلومات من أنظمة الإدارة العامة وتطور إرشادات لتعتمد هذه الطرائق وتنشر فرق الإرشاد لاستخدامها في بعض الأوضاع في دول معينة. لقد أنشأت الشركات الاستشارية الربحية والمنظمات غير الحكومية قوائم كبيرة من المستشارين في الإدارة العامة ووضعت هؤلاء المستشارين على أهبة الاستعداد لإرسالهم إلى أي دولة في العالم، وفي بعض الحالات وفي ظل أوضاع صعبة تحف بها المخاطر. وهنالك آلاف الوثائق في شأن تحسين الإدارة العامة في الملفات الورقية والملفات الإلكترونية في أنحاء العالم كلها، ومعظمها لم يُحلل وكثير منها أهمل.

الإطار (27-1): الإدارة العامة الدولية قد تتضمن:

- أنظمة إدارية تستعملها مؤسسات دولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي) لإدارة ذاتها؛
- أنظمة إدارية عامة في دول منفردة تمّ تطويرها استجابة لقوى خارجية مثل عولمة الاقتصاد العالمي والحاجة إلى استيعاب المؤسسات المتعددة الأطراف،
- تحول ممارسات الإدارة العامة من نظام وطني سياسي اجتماعي معين إلى نظام آخر.

وهذه الأنظمة كلها مهمة، ولكن هذا الفصل سيشرح النقطة الثالثة بشكل أساسي التي تعد حتى الآن أكثر جوانب الإدارة العامة الدولية اتساعًا.

إن عدد «الخبراء» المشاركين في هذه التطورات غير معروف تمامًا، وبشكل عام فهم لا يعرفون بعضهم بعضًا. ولكن عددهم كبير جدًا بالتأكيد، ويعكس وجودهم تغيرات سياسية واجتماعية واقتصادية في العالم. وكانت القوى السياسية هي التي أدت إلى تفسخ الاتحاد السوفياتي السابق وظهور ديمقراطيات جديدة. وعلى الصعيد الاقتصادي، تَمثّل التغيير الكبير في العولمة، الأمر الذي دفع الدول الراغبة في المشاركة في اقتصاد السوق العالمي نحو المؤسسات العامة الضرورية لوجود سياسات مالية وتجارية عالية مستقرة وفعالة. تضمنت الضغوط الاجتماعية مخاوف محددة بشأن الفساد والشفافية، ومخاوف أخرى عامة تتعلق بعملية التحول إلى الديمقراطية والمجتمع المدني وتطور المؤسسات غير الحكومية.

وهذه الضغوط وحدها لا تفسر لماذا أصبحت الإدارة العامة عالمية، ويعزى ذلك جزئيًا إلى الحاجات الحقيقية أو المتوقعة للإصلاح. وتضمنت الضغوط من أجل الإصلاح أنواعًا كثيرة منها الثورة ضد الأنظمة السياسية الاستبدادية القديمة، وعدم الرضى وعدم الثقة بأنظمة الإدارة العامة البالية في الدول الديمقرطية الناضجة، وحاجة الإدارة العامة إلى مواجهة تحدي التطور العالمي السريع في ظل الأوضاع الاقتصادية. **ويتمثل العنصر المهم في الاعتقاد أن من الممكن ومن المرغوب فيه أن تحول الإدارة العامة بمفاهيمها وممارساتها من سياق سياسي واجتماعي معين إلى نظام آخر**. وكما تذكر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية «تمثل أهم أثر لفترة الإصلاح (في العقدين الماضيين) في تغيير وجهة النظر القديمة بأن الإدارة العامة خاصة بدولة محدّدة وأنها خاصة بوصفها فرعًا من فروع المعرفة» [2307].

لقد ركزت الدراسات الأكاديمية على مفاهيم جديدة في الإدارة العامة، كانت غالبًا مرتبطة بـ «الإدارة العامة الجديدة». وتحمل هذه المفاهيم فكرة أن كثيرًا من أنظمة الإدارة العامة مرشحة للإصلاح، وأن المفاهيم والممارسات ذاتها عامة في طبيعتها، لذلك فهي قابلة للنقل والتحول. وتشير الدراسات في هذا الميدان إلى تعاون غير مثمر في العادة، بين الأكاديميين والممارسين.

كان جزء من الحوار يدور حول مفهوم التقارب الدولي بمعنى أن إصلاح الإدارة العامة يتجه بالميدان نحو مجموعة من المعايير الثابتة [2308]. هنالك جانب يتمثل في «يد خفية» ضمنية لنظريات التقارب الدولي. ومن الأفكار في هذا الموضوع أن ثمة شبكة تآمر «إنكليزية» و/أو عملية إجماع بين الحكومات التي تعتمد على النظام البريطاني. وأحيانًا تدخل الولايات المتحدة في هذه الشبكة. وما زالت أسباب ذلك غير واضحة لأن جهد الإصلاح في أميركا لم يكن مرتبطًا بنظيره في الدول التي تتبع النظام البريطاني. ويبدو أن النظام الرئاسي في

الحكم والدرجة العالية من الاستقلال الذاتي المحلي والإقليمي في ظل النظام الفدرالي الأميركي يجعل من الصعب إيجاد علاقة بين الإصلاح في أميركا وبريطانيا.

هناك من يتحدث عن مؤامرة دبرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمؤسسات المالية الدولية، ولكن يصعب تصديق هذا الادعاء [(2309)]. وكانت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من جهتها واضحة في برنامجها:

- عملية الإدارة المالية وإعداد الميزانية،
- نظام للخدمة المدنية،
- مساءلة وشفافية عامة،
- حقوق اتخاذ القرار بين الوزارات والمؤسسات المركزية،
- إنشاء المؤسسات وإغلاقها،
- استخدام المُورِّدين من القطاع الخاص،
- نقل عملية اتخاذ القرارات إلى المؤسسات والسلطات وغيرها من الجهات الحكومية (2002).

علاوة على ذلك، تعد الإدارة العامة الجديدة مجموعة من الممارسات التي وجد كثير منها قبل ظهور هذا المفهوم العام. لقد كان التقارب الدولي مثمرًا بوصفه أساسًا للمناقشة [(2310)].

لقد كانت الإدارة العامة الدولية هي التي لم يُلتفت إليها كثيرًا. وهناك أفكار أخرى في بعض المجالات الخاصة:

- تركز الدول والمؤسسات العالمية المقرضة على دعمها لإيجاد إجراءات لتحسين قدرة الإدارة العامة في الدول المشاركة في إدارة برامج التنمية.
- يؤكد المجتمع الدولي المالي على أهمية المؤسسات الوطنية التي تستطيع إدارة الأنظمة الإدارية الكبيرة الضرورية للتعامل مع الفائض النقدي والتجارة الدولية.
- تتعاون منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مع دولها الأعضاء لتسهيل عملية تبادل الممارسات الإدارية بين الدول الصناعية الثرية وتأسيس معايير لفاعلية الإدارة.
- يؤكد الذين يفضلون اتساع التجارة الحرة أهمية المؤسسات العامة التي تشجع اقتصاد السوق الفعال (والأمين).
- تدرك الدول الاشتراكية السابقة أن أنظمتها الموروثة في الإدارة العامة لا تنسجم مع الشفافية وسرعة الاستجابة التي تتميز بها الأنظمة الديمقراطية.
- قامت بعض الدول مثل إسبانيا والبرتغال وجنوب أفريقيا بإعادة بناء أنظمة الإدارة العامة فيها جزءًا من إصلاحات ما بعد فترة الاستبداد.

الإطار (27-2): الاختصارات

بنك التنمية الآسيوي	ADB
بنك التنمية الأفريقي	ADB; AfDB (internet)
اتحاد الكومنولث للإدارة العامة والحكومية	CAPAM
الاتحاد الأوروبي	EU
بنك التنمية للدول الأميركية	IDB
المؤسسة/المؤسسات المالية الدولية	IFI; IFIs
المعهد العالمي للعلوم الإدارية	IIAS
صندوق النقد الدولي	IMF
شبكة الإدارة العامة الدولية	IPMN
المنظمات غير الحكومية	NGOs
الإدارة العامة الجديدة	NPM
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD
مديرية التنمية الإقليمية والحوكمة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD-GOV
خدمة الإدارة العامة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD-PUMA
منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبية	OEEC
دعم التحسين في الحوكمة والإدارة في دول أوروبا الوسطى والشرقية التابعة لخدمة الإدارة العامة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	SIGMA
إدارة الجودة الشاملة	TQM
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	World Bank; IBRD

كانت الإدارة العامة، في هذه الإصلاحات كلها، تعني استخدام مفاهيم ونماذج تطورت خارج حدود الدولة المعنية.

ثانيًا: الضغوط التي أدت إلى التدويل

بقي النمط العام غير معروف وغير محلل لأن ضغوط التغيير جاءت من مصادر عدة، ويمكن تحديد ستة مصادر رئيسة لهذه الضغوط:

- العولمة الاقتصادية للتجارة وتحركات رأس المال والاهتمام الجديد لمنظمات المساعدات الدولية للإدارة العامة الفعالة،
- المشكلات المالية الوطنية المعاصرة،
- الاستياء من حجم الحكومة وتكاليفها وفاعليتها،
- الحاجة إلى إدارة عامة جديدة في الدول الاستبدادية التي نشأت بعد انهيار الاتحاد السوفياتي وغيرها،
- اهتمام المنظمات غير الحكومية ومجموعات المصالح العامة في التحول إلى الديمقراطية واهتمام الباحثين والممارسين أيضًا،
- إدارة الجودة الشاملة بوصفها ظاهرةً عالمية.

1- العولمة الاقتصادية والحاجة إلى بنية تحتية غير مرئية

تحتاج عولمة الاقتصاد العالمي، لكي تكون ناجحة، أكثر من مجرّد سياسات اقتصادية عالمية جديدة. كما تتطلب أيضًا مؤسسات داعمة وفاعلة. ومثال على ذلك الانهيار الاقتصادي في المكسيك في عام 1995 والذي أدى إلى دعم مالي دولي طارئ. وتبع هذا الانهيار في الفترة (1997-1999) أزمات مالية في جنوب شرق آسيا والبرازيل. وكانت هذه الأزمات نتيجة حركة رأس المال غير المستقرة وقصيرة الأمد. خلص صندوق النقد الدولي والبنك الدولي المتورطان في إعادة هيكلة الديون إلى القول إن أحد الأسباب الرئيسة هو إخفاق المؤسسات. وأكدت هذه المصادر الحاجة الملحّة إلى المزيد من الإدارة العامة الفاعلة لتجنب الأزمات المالية على المدى البعيد. في أثناء الأزمة المالية في المكسيك ظهر مصطلح «البنية التحتية غير المرئية» أول مرة حيث استخدمه وكيل وزارة المالية الأميركي لتحديد المرتكزات المؤسساتية التي تحتاج إليها اقتصادات السوق التي تساهم في الاقتصاد العالمي [(2311)].

2- المشكلات المالية الوطنية

أدت الأسباب الطويلة الأمد للأزمة المالية وعجز الميزانية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى توسيع برامج الاستحقاقات الحكومية في السبعينيات من القرن العشرين، وامتدت إلى الثمانينيات في بعض الحالات. وأدى الانحسار الاقتصادي في أوائل التسعينيات إلى تفاقم هذه المشكلات [(2312)].

لقد أصبحت هذه المسألة «دولية» لأن ما كان ينظر إليه مشكلةً منفردة أصبح مشكلة مشتركة. لقد ربط رئيس البرلمان البريطاني الضغط المالي بالإصلاح الإداري عندما اقتبس ما قاله الفيزيائي النيوزيلندي اللورد رذرفورد (Lord Rutherford) الذي قال عندما واجه مشكلات في الميزانية «لم يعد لدينا نقود، والآن يجب علينا أن نفكر» [(2313)]. لقد اطلع جونز وكيتل على عدد من المصادر والمراجع [(2314)] ولاحظا أن الضغط المالي قد «رفع صرخة النداء التي تطالب بحكومة أقل تكلفة». ففي عام 1995 ذكرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن «تكاليف عدم تنفيذ إصلاحات الإدارة العامة باهظة وستظهر في رفض المنافسة الدولية وركود الازدهار الاقتصادي والاجتماعي الوطني» [(2315)].

3- استياء المواطنين

ذكر جونز وكيتل:

أنه قد أصبح النقد لأداء الحكومة واضحًا في خلال العقود الثلاثة الماضية في أرجاء العالم كلها ومن الأطياف السياسية المختلفة. وصرح النقاد أن الحكومات غير فعالة، وتنقصها الكفاءة، وكبيرة جدًا، ومكلفة، وبيروقراطية وتثقل كاهلها قوانين لا ضرورة لها، ولم تعد قادرة على الاستجابة لحاجات الجمهور ورغباتهم، وتميزت بالتكتم والسرية، وغير ديمقرطية، وتتدخل في حقوق المواطنين الشخصية، وتخدم نفسها فحسب، وأخفقت في تقديم خدمات كافية ذات جودة مقبولة لدافعي الضرائب [(2316)].

لقد أثبت هذه الانتقادات رئيس الندوة الوزارية التي عقدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 1996 عندما صرح «لقد ذكر ممثلو الدول أن دولهم نفسها تتعرض لانتقادات تصفها بالتبذير والتكاليف الباهظة وعدم الاستجابة لحاجات المواطنين» [(2317)]. وهناك دراسات عديدة في دول مختلفة تشير إلى الظاهرة نفسها.

4- دول ما بعد الاتحاد السوفياتي ودول استبدادية أخرى

لم تكن العلاقة بين الأنظمة الإدارية والسياسية أكثر وضوحًا ممّا كانت عليه في أثناء التحول الذي حدث في إسبانيا والبرتغال وجنوب أفريقيا ومعسكر الاتحاد السوفياتي السابق. فعندما تحولت هذه الدول من الاستبداد، أدركت أن أنظمتها الإدارية الموروثة لم تكن مواكبة للشفافية وسرعة الاستجابة التي تتصف بها الأنظمة الديمقراطية. فكان من الضروري أن تحل الخدمة المدنية محل خدمة الدولة. ولم تستطع الأحزاب السياسية السيطرة على البيروقراطيات، وكان لا بد للشفافية من أن تحل محل الأمن في الدولة. وقد

لاحظت الدول الراغبة في تطوير اقتصادات السوق المفتوحة والمشاركة في العولمة أن الحوكمة الفعالة شرط مسبق لتحقيق هذه الأهداف.
يقول بيكر:
عندما وصلت الديمقراطية، كما فعلت بسرعة، لم تكن نتيجة صراع وإصلاحات عبر عقود من السنين، ولكنها كانت غالبًا نتيجة للاختفاء المفاجئ أو لرحيل الجنرال فرانكو وسالازار أو ستروسنير أو لظهور مفاسد أنظمة الخوف... وبدلًا من تطور المؤسسات المحلية عبر الزمن، واجهت هذه الدول الحاجة الملحة إلى التحول من أجل بناء أسس الديمقراطية بسرعة وفي أوقات خطرة غير مستقرة [(2318)].

5- الدمقرطة والتبعية

تتطلب الدمقرطة والتبعية إدارة عامة فعالة على الرغم من أن هذا لا يذكر دائمًا بصراحة ووضوح. تعود جذور حركة الدمقرطة (التحول إلى الديمقراطية) إلى الاستعمار الأميركي والتدخل الأجنبي [(2319)]. وزاد زخم هذه الحركة في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين بسبب الاهتمام الجديد بفكرة «المجتمع المدني» وبخاصة بعد فترة الحرب الباردة. وهناك تعريفات متعددة لهذا المصطلح، ولكن كلها يتعلق بذلك الجانب الاجتماعي من المجتمع الذي لا يشمل قطاع الأعمال الخاص من جهة ونشاط النظام السياسي الرسمي من جهة أخرى.
أما التبعية فتركز على أهمية الحكومة المحلية. وهي تتعلق بالمسألة التي تُناقش عادة بوصفها جزءًا من إصلاحات الإدارة العامة الجديدة التي يكون فيها مستوى الحكومة هو المطلوب أو الفعال لتنفيذ هدف أو نشاط عام. وفي أحد المسارد لتعريف المصطلحات الإدارية، تُعرّف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هذا المصطلح كما يأتي:
ورد في أحد البحوث الذي نشره مجلس أوروبا عن هذا الموضوع ما يأتي: أصبحت التبعية فكرة مألوفة هذه الأيام، على الرغم من أن معناها ما زال غامضًا. وهي ليست مصطلحًا ذا معنى فني محدد ينطبق على هيكلة الحكومة، ولكنه يحمل معنى الفلسفة السياسية التي تعد سعيًا مستمرًا إلى مستوى اتخاذ القرار القريب من المواطن بأقصى درجة ممكنة. وهذا يعني لدى بعضهم أيضًا أن السلطة السياسية في مجتمع ما تكون في الفرد وليس في الدولة [(2320)].
يُذكر مصطلح التبعية في المناقشات الأوروبية والكندية ولكنه لا يستعمل في الأدبيات في الولايات المتحدة.

6- إدارة الجودة الشاملة

تكتسب إدارة الجودة الشاملة أهمية بسبب ارتباطها الوثيق بحركة الإصلاح في الإدارة العامة الجديدة العالمية، التي سنتحدث عنها في ما يأتي: ترتكز هذه الإدارة على أفكار نشأت في الولايات المتحدة ولكنها أهملت. وتطورت إدارة الجودة الشاملة بادئ الأمر في اليابان واستخدمت على نطاق واسع هناك نتيجة للنشاط التبشيري لأميركيَّيْن هما وليام إدواردز ديمنغ (W. Edwards Deming) وجوزف م. جوران (Joseph M. Juran). كان ديمنغ يعمل إحصائيًا في الحكومة ويحمل درجة الدكتوراه في الفيزياء من جامعة ييل. أما جوران فكان مهندسًا يدعم تطبيق ضبط الجودة وجعلها جزءًا أساسيًا من قيادة الإدارة، وكان يُعرّف الجودة بوصفها وسيلةً لخفض التكاليف وزيادة رضى المستفيدين. وينسب إلى ديمنغ ما أضافه من أساليب إحصائية للقياس في مجال إدارة الجودة الشاملة. وفي الحقيقة كان ديمنغ ورواد إدارة الجودة الشاملة هم الذين عززوا وشجعوا انتشار مفاهيم الجودة الشاملة في أنحاء العالم المختلفة.

إن هذه المفاهيم تشبه إلى حد كبير في كثير من جوانبها مفاهيم الإدارة العامة الجديدة [(2321)]. فعلى سبيل المثال، تركز الإدارة العامة الجديدة وإدارة الجودة الشاملة على أهمية مزوِّد الخدمات أو العامل في إنتاجها النهائي. ويعد ذلك جزءًا من عملية اللامركزية في حالة الإدارة العامة الجديدة، وتحديدًا للمسؤولية والمساءلة (عبر التعاقد في حال تطلب الأمر) بين المستويات المختلفة للبيروقراطية. وتعكس إدارة الجودة الشاملة اعتقاد ديمنغ بأن الجودة تكمن في يد عامل الإنتاج، ولكن الإدارة هي المسؤولة دائمًا عن المخرجات. وبالمثل، فإن كلتا الإدارتين تؤكدان المقاييس الكمية للمنتجات والجودة. وتوفر المقاييس الكمية للإدارة العامة الجديدة مقاييس موضوعية لتقديم الخدمات وغيرها من المنتجات. أمّا في إطار أنموذج ديمنغ الأصلي لإدارة الجودة الشاملة، فإن المقاييس الكمية تستعمل، من بين أشياء أخرى، لتحديد أهداف واقعية للجودة وتحديد أفضل الممارسات [(2322)].

يستطيع المرء أن يتساءل عما إذا كانت إدارة الجودة الشاملة هي الدافع إلى التدويل أم هي استجابة له. وفي الحقيقة فهي الدافع والاستجابة، فبالتأكيد كانت إدارة الجودة الشاملة استجابة لاستياء المواطنين. ولكنها تعرض هنا بوصفها دافعًا أو محفزًا لها، سبقت حركة إصلاح الإدارة العامة الجديدة، وكانت قد أصبحت دولية قبل انتقالها للقطاع العام. فقد وفرت طريقة منطقية للخلاص ممّا كان يعتقد أنه تبادل لا غنى عنه بين التكلفة والجودة. كانت إدارة الجودة الشاملة مصدرًا جاهزًا لأساليب واعدة عندما كان المديرون في القطاع العام يبحثون عن طرائق «لفعل المزيد بتكلفة أقل» ويسعون لتحسين جودة تقديم الخدمات [(2323)].

ثالثًا: الاستجابة للحوافز الستة

إن الإدارة العامة الدولية ظاهرة ذاتية التنظيم على الرغم من وجود مؤسسات قيادية بداخلها بوضوح. وعلى الرغم من الافتقار إلى استراتيجية عامة أو خطة أو تبرير، كانت هنالك استجابات عملية ونظرية للضغوط المطالبة بالإدارة العامة المحسَّنة أو الجديدة.

الإطار (3-27): تطورات مختارة أدت إلى إصلاح الإدارة العامة الدولية

1989 انهيار الاتحاد السوفياتي الذي أدى إلى دخول أعضاء جدد في الاتحاد الأوروبي، الأمر الذي استثار الجهد لتحسين الحوكمة العامة.

1989 إنشاء خدمة الإدارة العامة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

1992 نشر أفضل كتاب وأكثر الكتب مبيعًا واستعمالًا بوصفه مرجعًا، وهو كتاب **إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام** (Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector). وكان هذا الكتاب ضمن قائمة أفضل خمسة عشر كتابًا وأكثرها مبيعًا كما ذكرت صحيفة نيويورك تايمز في الولايات المتحدة وذلك لمدة شهرين، وبيع منه 340,000 نسخة باللغة الإنكليزية وتم نشره في 19 لغة أخرى [(2324)].

1994 الاتفاق بين 54 دولة من دول الكومنولث لإنشاء اتحاد دول الكومنولث للإدارة العامة والحكومية. وأدى افتتاح الاتحاد في عام 1994 إلى إصدار تقرير بعنوان «حكومة في مرحلة انتقالية: نمط جديد في الإدارة الحكومية العامة»، والذي كان نسخة من الإدارة العامة الجديدة [(2325)].

1997 **تقرير التنمية الدولي** الذي نشره البنك الدولي في عام 1997: «الدولة في عالم متغير».

1999 استضافة نائب الرئيس الأميركي آل غور لمنتدى عالمي ضم 45 دولة لمدة يومين لمناقشة موضوع التغيير الجذري للحكومات، والذي اعتمد اعتمادًا كبيرًا على خبرات دول غير أميركية.

- تطور **طرائق جديدة** للإدارة العامة.
- كثفت **المؤسسات الدولية** التزامها الإدارة العامة.
- تطور **نماذج نمطية** لأنظمة الإدارة العامة.

تستطلع هذه الاستجابات إمكان تطبيق الإدارة العامة في دول متنوعة وثقافات مختلفة.

1- مناهج الإدارة العامة الدولية

هناك خمسة مناهج للإدارة العامة العالمية تتضمن اهتمامات الباحث بحاجات الممارس:

- الأنظمة والنماذج؛
- التحليل الوصفي الذي يتضمن دراسات مقارنة لدولة مختلفة ودراسات حالة والممارسات الأفضل؛
- ميادين فرعية تقليدية مثل إعداد الميزانيات والإدارة المالية والموارد البشرية وتنفيذ البرامج؛
- نشاط الهيئات الرقابية الدولية؛
- الإدارة العامة الجديدة.

أ- الأنظمة والنماذج

ما زالت الإدارة العامة الجديدة مصدرًا ثريًا لما يعرف باسم «أنظمة الأفكار البديلة» [(2326)]. هناك أعداد كثيرة من الأنظمة والنماذج تتنافس مع تعريفات الإدارة العامة الجديدة. ذكر فيرلي ورفاقه أربعة نماذج قاموا بتحليلها من حيث خصائصها لا من حيث بلدانها على الرغم من أنهم يعرضون تفاصيل كثيرة من بلدان مختلفة دعمًا لأفكارهم.

هناك طريقة أخرى تدعم كتاب **التآمر والتصادم** [(2327)]. تهتم المؤلفة في العلاقات وبخاصة بين الديمقراطيات المانحة للمساعدات الخارجية والدول الاشتراكية السابقة في أوروبا الوسطى وروسيا وأوكرانيا. وقد طورت الباحثة قاعدة بيانات كبيرة من المقابلات الشخصية واعتمدت على الأنثروبولوجيا لتتوصل إلى النتائج التي خلصت إليها. وتلقى هذه الطريقة التي تجمع بين خصائص البحث الكمي ودراسة الحالة بعض الاهتمام من الإدارة العامة الدولية لأنها ترتكز على العملية المهملة التي تنتقل من خلالها مفاهيم الإدارة العامة والسياسة العامة من بيئة سياسية/ثقافية إلى أخرى.

ينظر الباحث جان (Jann) إلى الإصلاح الإداري من منظور «أنموذج التوجيه الجديد» الذي يعده هو (وغيره من الباحثين) نظيرًا للإدارة العامة الجديدة. وذكر بعض الخصائص المميزة (بالنسبة إلى الإدارة العامة الجديدة) قائلًا إن «الحركة نشأت من الأسفل»، أي من الحكومات المحلية وليست المركزية، ثم نشرها الممارسون وليس الأكاديميون والمفكرون. ولم تكن جزءًا من استراتيجية سياسية بسيطة «لإعادة الدولة إلى الوراء» [(2328)]. ويمكن أن نلاحظ كثيرًا من هذه الخصائص في بلدان أخرى كالبرتغال والبرازيل، وعلى المستوى المحلي، في الولايات المتحدة.

ينظر أيلزبيرغر (Eilsberger) إلى التجربة الألمانية مع الإصلاح من منظور تحول الجمهورية الألمانية الديمقراطية السابقة، ويقترح أنها قابلة للتحول ولو جزئيًا. وعلى الرغم من العديد من «التحفظات»، يقول أيلزبيرغر «يمكننا القول

باطمئنان إن الأنموذج الألماني قد يكون ملائمًا وبخاصة في حالة الدولة التي تعيد اتحادها بعد أن كانت مقسمة في فترة الستار الحديدي، كما هو الحال في كوريا الجنوبية وفيتنام والصين الشيوعية وفورموزا» [(2329)]. وتستعمل كلمة «أنموذج» هنا بمعنى مختلف عن المعنى الذي استخدمها فيه فيرلي ورفاقه سابقًا. ومن الممكن استخدام كلمة «خبرة» أو «طريقة» بدلًا من «أنموذج» من دون الإخلال بالمعنى. ومن الأمثلة الأخرى للتحول من النظام الاستبدادي ما حدث في إسبانيا من عملية تدريجية [(2330)].

ب- التحليل الوصفي

لا يرتكز البحث في الإدارة العامة الدولية على نماذج مصممة جيدًا تؤدي إلى فرضيات يمكن إخضاعها إلى تحليل دقيق فحسب، ولكنه يتضمن البحث النظري والممارسة العملية. وقد يكون وصفيًا أو على شكل دراسة حالة. وتعود جذوره إلى: الإدارة الحكومية التقليدية العامة، وممارسات إصلاحية متعددة في بلدان متفرقة، والإصلاحات المؤسساتية، وإصلاحات الرفاه والسوق والاقتصاد الكلي، وإدارة الجودة الشاملة، وبعض الإصلاحات والتجديدات في القطاع الخاص.

يمكن المرء أن يجد توصيفات منذ عام 1931 تغطي 64 دولة، ولكنها تقتصر على أنظمة الحكومات فيها [(2331)]. ولكن الإدارة العامة المعاصرة أكثر شمولًا لأنها تتصل بالإدارة الحكومية التقليدية وإدارة الأعمال والاقتصاد المؤسساتي ونظرية الخيار العام ونظرية الوكيل والموكل واقتصاد التكاليف والسلوك المؤسساتي [(2332)]. تزامن هذا التطور للإدارة العامة مع التطور الذي حدث في الإدارة العامة الدولية.

من المحاولات الحديثة لتحديد الإصلاحات في 123 دولة ما ذكر في ورقة «العولمة وإصلاحات الإدارة الحكومية». تذكر هذه الورقة الأسباب التي أدت إلى الإصلاحات وبعض عناصرها المشتركة، ولكنها أيضًا تعرض بعض مشكلات التحليل في العديد من الدول. جمعت البيانات من دراسة مسحية، ولكن البحث لا يصف كيفية تصميم الدراسة المسحية ولا طريقة تنفيذها. وتتضمن الدراسة ملاحظة تحذيرية «إن تحديد مدى صحة التقارير الحكومية الذاتية يشكل مشروعًا بحد ذاته» إضافةً إلى مشكلة التحيز في مصادر البيانات (تأكيد الكاتب). وترتكز الأجزاء التحليلية في الورقة على أمثلة شخصية [(2333)].

تتضمن الدراسات المهمة ما أجراه بوليت وبوكارت: **إصلاح الإدارة العامة: تحليل مقارن** [(2334)]، وأكوين [(2335)]: **الإدارة العامة الجديدة: كندا في مقاربة مقارنة**، وسافوي [(2336)]: **تاتشر وريغان ومالروني: البحث عن بيروقراطية جديدة**، الذي يغطي الإصلاح البيروقرطي في كندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة ودراسة لاين [(2337)] التي شملت ثلاث عشرة دولة إضافةً إلى دول الشمال ودول الوسط والدول الأوروبية كمجموعات، ودراسة بيكر [(2338)]: **التحول من الاستبداد** التي شملت عشر دول.

هناك دراسات تحليلية أخرى عن عدد قليل من الدول وتشتمل تلك الدراسات دراسة أجرتها حكومة فنلندا عن خمس دول (1997) ودراسة أخرى أجرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي عرضت في إحدى الندوات [(2339)].

هناك العديد من الدراسات المقارنة في الإدارة العامة عن عدد محدود من الدول. فعلى سبيل المثال، نشرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية دراسات تحليلية عن الدول الأعضاء فيها [(2340)] كما أجرت دائرة دعم التحسين في الحوكمة والإدارة في دول أوروبا الوسطى والشرقية التابعة لخدمة الإدارة العامة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية دراسة عن الإدارة العامة شملت إحدى عشرة دولة من أوروبا الوسطى والشرقية [(2341)].

ج- فروع الإدارة العامة التقليدية

لقد أصبحت التخصصات الآتية عالمية: الرقابة والضرائب وإعداد الميزانيات والإدارة المالية والتدقيق والهياكل التنظيمية وتقويم البرامج والموارد البشرية. وأصبحت المؤسسات المهنية في هذه المجالات والمعروفة على المستوى القومي تشكل شبكات عالمية.

وكانت عملية تدويل هذه الميادين الفرعية الأكاديمية تتم إمّا من القاعدة إلى القمة وإما بالعكس: تحدث الحالة الأولى عندما يجتمع الخبراء معًا للبحث الأكاديمي (كيف يتم التعامل مع هذه القضايا في بلدان أخرى؟)، أو عند الضرورة المهنية (الحاجة إلى تقنين إجراءات المحاسبة والتدقيق). وأما الحالة الثانية فتتمّ عندما تحظى بعض القضايا مثل الشفافية والفساد باهتمام عالمي، ما يؤدي إلى تكوين مؤسسة عالمية ممتدة، وقد تتكون لها فروع في دول مختلفة.

إن الكيانات الناتجة من ذلك لا تعدو كونها شبكات غير رسمية من الأكاديميين و/أو الممارسين تجمعهم عادة دورية علمية أو مؤتمرات دورية. وفي المقابل، فقد تتمثل النتائج في مؤسسة عالمية متخصصة تشكل أساسًا لشبكة المؤسسات الوطنية، ويكون لها مصاريف وموظفون.

الإطار (4-27): الشبكات العالمية الممثلة للميادين المختلفة للإدارة العامة

- الاتحاد العالمي للمحاسبين الذي يضم 159 منظمة في 118 دولة.
- المنظمة العالمية لمؤسسات التدقيق العليا التي تسهل تبادل الخبرات بين الأعضاء.

- مؤسسات التدقيق العليا في أوروبا التي تتضمن 45 مؤسسة عليا للتدقيق الخارجي في القارة الأوروبية.
- الشبكة الافتراضية لإصلاح الخدمة المدنية التي ترعاها مؤسسة الخدمة المدنية والإدارية.
- مجموعة البنك الدولي التي تركز على تبادل المعلومات، وهي شبكة عالمية افتراضية تهتم بالإصلاحات في الخدمة المدنية، وتضم: اتحاد الكومنولث للإدارة الحكومية والعامة، والمعهد العالمي للعلوم الإدارية، ومديرية التنمية الإقليمية والحوكمة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومؤسسة دعم التحسين في الحوكمة والإدارة في دول أوروبا الوسطى والشرقية التابعة لخدمة الإدارة العامة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
- مجموعة كبار مسؤولي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لشؤون الميزانية، ومجموعة البرلمانيين للميزانية، ومجموعة كبار مسؤولي المساءلة والإدارة المالية، وثلاث شبكات لتسهيل مناقشة العمليات والأدوات والترتيبات المؤسساتية وتطويرها وإتقانها لمصلحة المسؤولين في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي تضم 30 دولة.
- منظمة الشفافية الدولية التي تتضمن فروعًا في دول مختلفة لمكافحة الفساد في أكثر من 90 دولة. كما تراقب هذه المنظمة عملية تنفيذ ميثاق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الرشوة.
- المعهد الدولي للخلقيات العامة، وهو اتحاد عالمي يتمركز في أستراليا ويتكون من المهنيين والممارسين والباحثين الأكاديميين العاملين في خلقيات القطاع العام، وهو جزء من شبكة منظمات بما فيها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الشفافية الدولية وبعض المنظمات الحكومية مثل مكتب خلقيات الحكومة في الولايات المتحدة الأميركية، وهيئات عديدة لمكافحة الفساد، والمنظمات الدولية لأمناء المظالم، والمدققين الداخليين، والمدققين العامين، والمفتشين العامين والوحدات البحثية المتخصصة في الجامعات.
- منظمة المحافظة على استدامة المدن، وهي منظمة غير حكومية تهتم بالتعليم المدني، وتتكون من أفراد واتحادات غير حكومية، ومؤسسات حكومية ومنظمات دولية.
- المعهد العالمي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية: مؤسسة تضم حكومات عدة وفيها أعضاء من الدول الأعضاء كلها ومن القارات كلها، وهي تشجع المؤسسات الديمقراطية والحوار بين الأكاديميين وصناع السياسة والممارسين، وتعمل لتحسين الأدوات العملية لتحسين العمليات الديمقراطية والشفافية والمساءلة والكفاءة في إدارة الانتخابات.

د- نشاط الهيئات الرقابية العالمية

تعمل مؤسسات ذات أغراض محددة بهدف في تنظيم نشاط رقابي عبر تنفيذ نوع مختلف من الإدارة العامة الدولية. من منطلق تقليدي، يبدو أن هذه المؤسسات لا علاقة كبيرة لها بالإدارة، ولكنها تهتم بسياسات نشاط معين كالخدمات البريدية والاتصالات ورقابة المرور في الجو، والسلامة العامة والشرطة وأماكن بيع الأسماك ودوائر الهجرة والطاقة الذرية والصحة. ولكن الرقابة أصبحت مسألة رئيسة في الإدارة. وكانت جزءًا كبيرًا من الإصلاحات في نيوزيلندا. وفي الولايات المتحدة يقع مكتب المعلومات وشؤون الرقابة في مكتب البيت الأبيض للميزانية والإدارة. كما ركزت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على الرقابة والتنظيم بوصفهما جزءًا رئيسيًا من الإدارة العامة. وبحلول العولمة، أصبحت عملية التنسيق في الممارسات الرقابية بين الدول أكثر أهمية وأشد كثافة. ولذلك فإن المؤسسات التي ترعى جهد التنسيق تشارك في نشاط إداري مهم للدول المشاركة.

هـ- الحالة الخاصة للإدارة العامة الجديدة

هناك أصول متعددة للإدارة العامة الجديدة تعود إلى «الخطوات التالية» في حكومة رئيسة وزراء بريطانيا تاتشر، وإلى إصلاحات حزب العمال في أستراليا ونيوزيلندا في الثمانينيات من القرن العشرين، وصولًا إلى مفاهيم مستعارة من إدارة الجودة الشاملة. ومن السهل أن يظن الإنسان أن الإدارة العامة الدولية والإدارة العامة الجديدة هما الشيء نفسه. وإلى حد ما، فهذا ليس أكثر من مجرد انعكاس للحقيقة بأن العديد من الباحثين في العالم قد ركزوا على الإدارة العامة الجديدة وعلى قضايا تتعلق بها. ولكن هنالك نوعًا من اللبس بين إصلاح الإدارة العامة بشكل عام والإدارة العامة الجديدة. ويعزى هذا الغموض جزئيًا إلى عدم وجود تعريف موحد للإدارة العامة الجديدة مع أن التعريفات تتداخل بعضها مع بعض. ويفترض بعضهم أحيانًا أن إصلاح الإدارة العامة والإدارة العامة الجديدة متشابهان أو متطابقان. على سبيل المثال، فإن الإصلاحات التي تنادي بها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية متداخلة بدرجة كبيرة مع الخصائص التي تنسب عادة إلى الإدارة العامة الجديدة، لذلك فمن الغريب أن تعد الإدارتان متشابهتين [(2342)].

في أي حال، فإن الإصلاح ما زال مستمرًا في بعض الدول بغض النظر عن الإدارة العامة الجديدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. إن المفاهيم مثل التبعية والشفافية والإصلاحات التنظيمية والتطبيق العلمي للإصلاح في دول مثل إسبانيا والبرتغال موجودة قبل ظهور الإدارة العامة الجديدة. وعلاوة على ذلك، فإن الإدارة العامة لا تلائم كثيرًا من الديمقراطيات الجديدة ذات الحاجات الأساسية إلا قليلًا. إن القضاء على الفساد في هذه الدول أكثر أهمية من تحديد العلاقات بين المشتري والمورّد، وإن التدقيق المالي أكثر أهمية من

قياس إدارة الأداء كميًا، وإن المحاسبة النقدية النزيهة والدقيقة أكثر أهمية من محاسبة الاستحقاق.

يُنظر إلى إصلاح الإدارة العامة، في كثير من الدول، بوصفه وسيلةً لتلبية الحاجات المحلية ومتطلبات مؤسسات الإقراض الدولية ومعايير الأسواق المالية العالمية أو ممارسات المجتمع الأوروبي. وبالنسبة إليهم وسواءً كانت المقترحات الإصلاحية ناتجة من الإدارة العامة الجديدة أو ترتبط بها ارتباطًا وثيقًا، فإن هذا ليس مسألة مهمة.

بينما سادت الإدارة العامة الجديدة الخطاب العالمي في الآونة الأخيرة، فإن كثيرًا من وجهات النظر كانت مستمرة. ويشير بعض النقاد إلى أن تنوع أفكار الإصلاح وانتشارها قد يصبحان مشكلة بذاتها. يقول لين: «أصبح إصلاح القطاع العام أحد تلك الأمور التي لا تستغني عنه دولة». ونتيجة لذلك، «فالميل نحو عملية حاوية النفايات يتعزز بالتنافس بين السياسيين لطرح عدد من المقترحات لإصلاح القطاع العام» [(2343)].

لقد تعرضت الإدارة العامة الجديدة لأربعة انتقادات. ويمكن تلخيصها بما يأتي: أولًا، يقول النقاد إنها مجرد موضة زائلة، كما يقولون أيضًا إن إمعان النظر فيها يشير إلى أنه لا يمكن توصيفها بأنها إدارة حكومية، فهي مجرد إعادة ترتيب لأفكار قديمة. وحتى لو كانت أكثر من مجرد خليط جديد من أفكار قديمة، يبقى المفهوم غير سليم لأنه لا يرتكز على أساس نظري واضح. أخيرًا، وحتى لو كانت مدعومة بالنظرية، تظل في صراع مع مفاهيم أساسية للقانون الدستوري والتنفيذ المسؤول للقوانين والتمييز السليم بين وظائف القطاعين العام والخاص.

ليس هذا هو المكان الملائم لإعادة النظر في هذه الأفكار، وللمزيد من المعلومات عنها يمكن البحث عنها لدى كل من: لين [(2344)]، مو [(2345)]، فريدركسون [(2346)]، دينهارت [(2347)]. وعلى الرغم من الشكوك، هناك كثير ممن يتبنون الإدارة العامة الجديدة، وهناك من يهمل الانتقادات ضدها.

و- النتائج والاستعمالات

إن تطبيق النتائج المهنية في عالم الممارسة في الإدارة العامة محفوف بالصعوبات. إن التحليل الدقيق الذي يرتكز على إطار ثابت يقتصر بالضرورة على دولة أو دول عدة ما لم تنفذه مؤسسات مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ومن الأساليب الجيدة الأسلوب الذي اتبعته وزارة المالية في فنلندا كما ذكرت سابقًا. وإضافة إلى الدول الخمس التي تمت دراستها، فقد اشتمل العمل على نتائج مجموعة من الأسئلة المعيارية التي وضعت لكل دولة. إن حدود هذه التقارير الذاتية من حيث الموضوعية والكمال معروفة جيدًا. ومع ذلك، يبدو أن هذا الجهد لم يلق التقدير الكافي.

هناك تحليل غير كمي لنتائج تحليلات أخرى يتطلب ربما دراسات أخرى على نطاق أضيق من الدراسات الحالية. ويتطلب التحليل أيضًا بعض التفكير في السؤال «ما هو السؤال؟» وقد لخص هيل ولين نتائج هذا الجهد بعد استعراض نتائج أكثر من 800 «دراسة عن الحوكمة» منشورة في أكثر من سبعين دورية أكاديمية (2004). ويذكر الباحثان أن «معظم هذه النتائج مشروطة: عدد قليل، إن وجد، من مبادئ الإدارة مؤكد مباشرة. وعلاوة على ذلك، فإن هذه المراجعة تشير إلى أن الحوكمة قد تقوم بدور» [(2348)].

يعتقد المجتمع الدولي أن الحوكمة مهمة. وتعد عبارة «مشروط» مهمة للمهتمين بأساليب الإدارة القابلة للنقل. ولا أحد يصدق أن المبادئ كلها قابلة للنقل في السياقات كلها. وهذا يؤدي إلى السؤال «مشروط بماذا؟».

يعمل على الإجابة عن هذا السؤال بطريقة غير منتظمة عدد من الأفراد أو المجموعات البحثية التي تتخذ قرارات وتبدي ملاحظات. لقد تطورت الخبرات الفردية والجماعية نتيجة لمئات الاستشارات المتعلقة بالإدارة العامة. وبسقوط جدار برلين في تشرين الثاني/نوفمبر 1989، زاد عدد الاستشارات عندما حاولت دول معسكر الاتحاد السوفياتي السابق إعادة هيكلة حكوماتها وعندما أصبح المتبرعون مستعدين للتبرع [(2349)]. واستمر هذا الاتجاه واكتسب زخمًا من الأزمة المالية في المكسيك في عام 1995 والأزمة المالية في آسيا بين عامي 1997 و1999، إضافةً إلى بيان البنك الدولي حول أهمية الحوكمة للتنمية في عام 1997. ومن المعقول أن نفترض أن الاستشاريين الخبراء يعرفون أكثر مما فعلوا في عام 1990، وكانت المجموعات الاستشارية قادرة على بناء الممارسات بدرجة معقولة من العمق المعرفي.

يصدر الحكم الجماعي عن جهد مؤسسة وبخاصة جهد البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتوحيد جهد المجموعات لتقويم جهد الإصلاح، أو لتطوير أفضل الممارسات. وتؤدي هذه العملية إلى تقارير وبحوث وتعليمات كثير منها متوافر للجمهور. ويرتبط أكثر هذه النتائج المنتظمة والملموسة بنماذج ممارسات الإدارة العامة التي سنناقشها في ما يأتي.

هناك مؤسسات عالمية ذات هدف واحد في مجال الإدارة العامة إضافةً إلى المؤسسات المالية العالمية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وهذه المؤسسات صغيرة مقارنة بالمؤسسات المالية الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

إن المعهد العالمي للعلوم الإدارية منظمة تعتبر نسبيًا جديدة مستقلة. وعلاوة على مؤتمرات البحوث التي تعقدها، فإنها تصدر دورية إلكترونية وأخرى ورقية. إن اتحاد الكومنولث للإدارة العامة والحكومية منظمة ذات هدف واحد يشارك فيها أفراد ومنظمات (من دول الكومنولث) المهتمة بممارسة الإدارة العامة ودراستها وتحسينها [(2350)].

ما زال المعهد العالمي للعلوم الإدارية موجودًا منذ أكثر من سبعين عامًا (منذ عام 1930). ويركز هذا المعهد على «كيفية تكوين الحوكمة وكيفية تحسينها». وعلى الرغم من وجود تسعين دولة وفروع وطنية أعضاء فيها، فإن ميزانيتها المحدودة (مليون يورو) تجعل نشاطها مقتصرًا على إصدار **المجلة العالمية للعلوم الإدارية** (باللغات الإنكليزية والفرنسية والعربية)، وبعض الكتب، وعقد ثلاثة مؤتمرات سنويًا.

ولا يقوم أحد من هذا النشاط بدور مهم في التطوير المنتظم للإدارة العامة. هل هناك مغزى لذلك؟ لقد ازدادت أهمية الإدارة العامة على المستوى العالمي - **مع استثناء وحيد** - من خلال المؤسسات التي تتخذ تحقيق التنمية الاقتصادية والعولمة هدفًا رئيسًا لها، وليست الإدارة بحد ذاتها.

الاستثناء ليس مؤسسة عالمية، أو مركز بحوث، أو اتحادًا مهنيًا أو شبكة. إنه الإدارة العامة الجديدة التي كانت الدافع الرئيس إلى تدويل البحث في الإدارة العامة. وهذا أمر مفهوم. كانت الإدارة العامة الجديدة منذ نشأتها مرتبطة بدول متعددة - زاد عددها مع مرور الوقت. وكان من المفترض أن تكون قابلة للانتقال، ولم يكن معروفًا إلى أين أو إلى متى، مع أنها كانت أحيانًا توصف بأنها ظاهرة إنكليزية أو أنكلو - أميركية. وكان بعض الباحثين يربطها بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مع أن هذه المنظمة تجنبت استخدام تلك العبارة.

أي شك في أهميتها بوصفها أداةً لمناقشة الإدارة العامة الدولية يمكن استبعاده بالإشارة إلى المجموعة الأخيرة من المقالات التي نشرت عن **الإدارة العامة الجديدة** [(2351)]، التي ينظر إلى الإدارة العامة الجديدة فيها في سياق عدد كبير من الدول والمنظمات الدولية. ويمكن الحصول على المزيد من الأدلة في أجزاء مختلفة من الطبعة الأخيرة لكتاب **الإدارة العامة والحكومية: مقدمة** (*Public Management and Administration: An Introduction*). لا يقدم هذا الكتاب الأساسي فكرة الإدارة العامة الجديدة بوصفها شيئًا جديدًا أو غريبًا، «ولكنها تحل محل الأنموذج التقليدي للإدارة الحكومية الذي ارتكز على فيبر وويلسون، وتايلور...» [(2352)].

2- التطوير المؤسساتي

لقد تمثل أهم تطور مؤسساتي في الإدارة العامة الدولية في التطور غير المتوقع وغير المخطط له لمؤسسات التنمية الاقتصادية بما هي قنوات للمعرفة والخبرات في الإدارة العامة. ولا يوجد تاريخ أو حدث محدد يشير إلى أهمية ذلك. وأهم هذه المؤسسات البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

لقد أسس البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في 22 تموز/يوليو 1944 في عقب الحرب العالمية الثانية في المؤتمر العالمي للنقد والمال الذي عقد في بريتون وودز، نيوهامبشير، في الولايات المتحدة الأميركية. وكانت مهمة البنك

الأساسية هي توفير الموارد المالية لإعادة الإعمار في عقب الحرب العالمية الثانية. وكان دور صندوق النقد الدولي إنشاء النظام النقدي العالمي بتوفير دعم مالي لميزان المدفوعات للدول التي تواجه ضغوطًا مالية خارجية.

برزت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بوصفها منظمة ريادية عالمية في تطوير الأدوات لتحويل ممارسات الإدارة العامة. تمتلك المؤسسات المالية العالمية كمية أكبر من الأموال من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لذلك فهي تدعم مشروعات كثيرة وتقدم مساعدات فنية لقطاع واسع من نشاط الإدارة العام، ولكنها تفعل ذلك جزءًا من جهدها الشامل للإقراض والتنمية. وتركز مديرية الإدارة العامة على تبادل المعرفة والتنمية.

كانت منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي قد سبقت في إنشائها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بهدف تقديم المساعدات الأميركية والكندية في إطار خطة مارشال لإعادة إعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. وكانت تسعى لتحقيق الانسجام بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية إلى أقصى حد ممكن. وكجزء من ذلك الجهد، قامت المنظمة بتطوير قاعدة بيانات واسعة بالتركيز على الاقتصاد في الدول الأعضاء، فأصبحت مما يعرف اليوم «منظمة مَعْرفة». وبعد ذلك حلت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية محل منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي في عام 1961 لاستكمال وظائفها وتطويرها في التنسيق وتطوير المعرفة.

ومنذ تأسيسها، قامت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بنشاط فني في بعض الدول الأعضاء. وعندما انتهى ذلك النشاط حاولت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عقد مؤتمرات وإصدار منشورات في جوانب معينة من الإدارة العامة ابتداء من إعداد الميزانيات العامة. وقد اتسع هذا النشاط وأصبح يعرف باسم «خدمة الإدارة العامة» في عام 1989.

بعد انهيار جدار برلين، استعملت خدمة الإدارة العامة خبرتها في مساعدة اقتصادات السوق في أوروبا الوسطى والشرقية في التحول من التخطيط المركزي إلى أنظمة السوق. ولتحقيق هذا الهدف، أسست منظمة فرعية تسمى «دعم التحسين في الحوكمة والإدارة في دول أوروبا الوسطى والشرقية» (SIGMA).

كان برنامج الإدارة العامة قد تحول مؤخرًا إلى ما عرف باسم مديرية التنمية الإقليمية والحوكمة العامة. ووفقًا لما نشر في الموقع الإلكتروني لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإنها «تساعد دولًا في تعديل ترتيبات الحكومة في القطاع العام لتلائم حاجات المجتمع المتغيرة. وتدعم المديرية التعلم المتبادل ومراجعة النظراء بين الدول في مسائل التنمية التنظيمية والهيكلية والإقليمية» [(2353)].

الإطار (5-27): نشاط الإدارة العامة للمؤسسات المالية العالمية

النشاط (السابق والمتوقع)	المؤسسات المالية العالمية
مشروعات لزيادة جودة الحوكمة من خلال إجراءات سياسية وعناصر المشروع أو المساعدة الفنية.	بنك التنمية الآسيوي
دراسات للدول في شأن تحديث الدولة وتقوية المجتمع المدني. حوار مع الدول المستفيدة.	بنك التنمية للدول الأميركية
نصائح للسياسات، دعم مالي وفني لمساعدة الدول على ضمان حكم القانون، وتحسين الفاعلية والمساءلة في القطاع العام، وتقليل الفساد.	صندوق النقد الدولي
استراتيجيات لمساعدة الدول لتحديد أوضاع الحوكمة في هذه الدول، زيادة الإقراض للحوكمة وبناء المؤسسات. تحليلات وتعلم خارجي وتبادل المعرفة.	البنك الدولي
تشجيع الحوكمة الفعالة في الحوارات السياسية واستشارات مع الدول الأعضاء الإقليمية.	بنك التنمية الأفريقي

3- نماذج من ممارسات الإدارة العامة

إن النماذج والقوالب لعمليات الإدارة العامة وإجراءاتها مألوفة في أنظمة الإدارة العامة الوطنية، وهي ضرورية حيث يكون الثبات مطلوبًا من الوحدات الحكومية الفرعية. وقد صممت هذه النماذج لأول مرة بحيث تكون مرنة وقابلة للتعديل في الدول المختلفة. وهي نتائج طبيعية للإدارة العامة العالمية.

توفر النماذج أو القوالب تعليمات وإرشادات لأنظمة الإدارة العامة. فهي أسس لـ «كيفية» إجراء عروضات أو منشورات لشيء ما: «كيف ننشئ مؤسسة حكومية»، و«كيف نُحدّث نظام الميزانية في البلديات»، و«كيفية استخدام مقاييس الأداء». ومع استمرار استخدام برامج المساعدة الفنية العالمية في الإدارة العامة، فقد أصبحت النماذج أكثر تطورًا، كما أن إرشادات «فعل الأشياء» تزداد باستمرار من حيث الحجم والعدد.

قبل أن تتطور هذه الأمور، كان انتقال المعرفة تبادلًا مباشرًا وجهًا لوجه من فني إلى آخر، أو من فريق إلى عميل. إن ما سمعته الدول المستفيدة كان قد تقرر من الأفراد المشاركين. وقد لا يكون هذا مشكلة في مجالات الإدارة التي تتمتع بدرجة عالية من الإجماع. ولكن هناك طرائق عدة لتنفيذ وظائف الإدارة

العامة، ولكل منها التقاليد الوطنية والفلسفة الخاصة بها. يستطيع المرء أن يجعل البدائل كلها متوافرة، إذا ما وجد في عالم مثالي، مع العلم بأن الدولة المستفيدة ستستعمل ما كان يمكن أن يكون أكثر البدائل فاعلية في سياقها الخاص بها، وهذا غير عملي.

لقد كانت النماذج من صوغ فرق من الخبراء برعاية مؤسسات عالمية. وفي حالة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تستعمل المنظمة دولتها لتأسيس مجموعة من الإرشادات التي تحظى بدعم العضوية. يؤكد البنك الدولي كثيرًا استخدام الموظفين تطويرَ النماذج، ولكن عبر استخدام خبرات دولهم بوصفها جزءًا من العملية.

إن الطرائق التي ذكرت في الجدول (27-1) مصممة بوضوح في إطار الإدارة العامة الدولية. وهي عامة لا يقتصر تطبيقها على دولة معينة. يتمثل لك في مثال مكثف يرتكز على إطار إدارة النفقات العامة للبنك الدولي. ويوضح هذا الهيكل العام لقاعدة بيانات شديدة التفصيل تتضمن أدوات وأدلة إرشادية وتعليمات لتقويم نظام النفقات العامة في الدولة، وتقارير عن أكثر من 50 دولة تستعمل هذا الإطار بين عامي 2000 و2003، وكذلك التدريب.

الجدول (27-1): إرشادات وقوالب للإدارة العامة

الوصف	المصدر	المجال
إطار تشخيصي شامل لإدارة الواردات	البنك الدولي	الضرائب
مبادئ إدارة الضرائب الجيدة.	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	
إرشادات لتحسين الأداء والجدوى الاقتصادية أو الجودة القانونية للتعليمات وغيرها من الشكليات الحكومية.	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	التنظيم
تحليل للاتجاهات العامة والممارسات الجيدة وقاعدة بيانات شاملة لمقاييس النزاهة في دول المنظمة الدولية للتنمية والتعاون الاقتصادي.	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	الفساد
نظام الممارسات الجيدة لتوفير معلومات عن السياسات النقدية والمالية للجمهور بطريقة	البنك الدولي	الشفافية

واضحة وملائمة.		
نظام ودليل عن ممارسات الشفافية المالية لتوفير معلومات عن هيكلة وظائف الحكومة ومقاصد السياسة المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات المالية.	صندوق النقد الدولي	
إطار لتحقيق أداء ميزانية جيد وإرشاد في شأن العناصر الرئيسة لإطار إدارة النفقات العامة الجيدة.	البنك الدولي	إدارة النفقات العامة

الإطار (6-27): إطار إدارة النفقات العامة

المستوى الأول: السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي؛ تلبية الأهداف الاقتصادية الوطنية والتأكد أن الأرصدة النقدية متوافرة لدفع الفواتير.

«إذا لم تكن سياسة الاقتصاد الكلي صحيحة فلا شيء غيرها يؤثر».

غرام سكوت (Gramme Scott) - وزير المالية السابق في نيوزيلندا.

هدف السياسة على مستوى الاقتصاد الكلي:

- ضبط ديون القطاع العام.
- تأسيس سياسات للضريبة والمقبوضات الأخرى.
- تحديد سقوف للنفقات (أهداف للموازنة من الأعلى إلى الأسفل).
- **ضمان وجود الأرصدة النقدية في المستقبل لتلبية الالتزامات.**

تؤدي السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي إلى:

- تحديد النفقات من الأعلى إلى الأسفل.

تهتم السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي بما يأتي:

- معدلات الادخار الوطنية.
- ميزان المدفوعات.
- الاستثمار العام.
- التضخم.

لا تهتم السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي بما يأتي:

- **التخصيص الاستراتيجي لرؤوس الأموال وفقًا للقطاع (الصحة، التعليم، الأمن القومي،...).**

المستوى الثاني: الخيارات الاستراتيجية: تحديد الأهداف الوطنية الاستراتيجية وتنفيذ مبدأ الموازنة (يتطلب إعداد الموازنة من الأسفل إلى الأعلى).

يقدم الوزراء الذين يقومون بالإنفاق طلبات لمكتب الموازنة وفقًا لـ:

- الحاجات الوطنية.
- تحليل السياسة.
- تحليل الجدوى الاقتصادية.
- تقويمات البرامج.
- مقاييس الأداء.
- اعتبارات سياسية.

مكتب الموازنة:

- يقوم بتخصيص أولي عام للوزارات التي تقوم بالإنفاق.
- قد يتطلب بعض الاقتطاعات أو الإضافات إلى مستوى الموازنة الحالي.
- يوفر إرشادات عن محتوى طلبات الموازنة وشكلها التي تقدمها جهات الإنفاق.
- يراجع الطلبات.

- يقدم خيارات لصناع القرار السياسي.
- يعد الموازنة.

التوفيق بين المتطلبات الصادرة من الأسفل إلى الأعلى والقيود التي تفرض من الأعلى إلى الأسفل.

مشكلة:

- طلبات الوزارات المدرجة في الموازنة تتجاوز حدود الإنفاق من الأعلى إلى الأسفل بكميات كبيرة.
- مخصصات مكتب الموازنة لتلبية حدود الإنفاق من الأعلى إلى الأسفل غير مقبولة للوزارات المدرجة في الموازنة.

الحل:

- **ينبغي لمكتب الموازنة أن يوجد عملية تسمح لصناع السياسة الكبار بالتوفيق بين الطلبات وحدود الإنفاق.**

ولكي تكون هذه العملية فعالة، قد تحيل وحدات الإنفاق مخصصات الموازنة في وزارة المالية إلى القيادة السياسية.

ولكن:

- ينبغي لوزارة المالية أن تكون «وسيطًا أمينًا».
- يجب على جهة أن تقبل الحاجة إلى نظام مالي ومن ثم تقبل حدود الإنفاق من الأعلى إلى أسفل.
- **يجب أن تكون إعادة المخصصات مبادرة صفرية النتيجة.**

المستوى الثالث: التنفيذ والأداء والمساءلة: الوحدات العاملة تقر الدفعات للسلع والخدمات والمنح...

مكتب الموازنة:
- يراجع قوانين الموازنة.
- يحدد المخصصات لجهات الإنفاق.
- يخبر الوزارات بوقت البدء والقيود عليه وأي أوضاع خاصة أخرى تؤثر في استخدام رؤوس الأموال.

جهات الإنفاق تلتزم بالاعتمادات عن طريق:
- توقيع العقود.
- توظيف المستخدمين.
- تحديد المنح.
- شراء السلع والخدمات.
- إدارة البرامج، وتنفيذ العقود، والتفاوض على الاتفاقيات مع أطراف ثالثة ومراقبة النتائج.
- المحافظة على أنظمة الرقابة المحاسبية الداخلية.
- إقرار الدفعات النقدية.

رابعًا: الإدارة العامة الدولية في مطلع القرن

أصبحت الحوكمة اليوم جنبًا إلى جنب مع الاقتصاد مسألة تشغل العالم. إن كثيرًا من الأوضاع التي تتميز بها الإدارة العامة الدولية اليوم تشبه تلك الأوضاع التي سادت اقتصاد التنمية في الستينيات من القرن العشرين. لقد بدأ ارتقاء الاقتصاد ليمثل مكانة مرموقة في الخمسينيات من القرن العشرين عندما بدأت الدول الصناعية بالعمل على أكثر المشروعات طموحًا في التاريخ: تعزيز النمو الاقتصادي وتقليص الفقر في العالم الثالث. وكانت عملية إعادة بناء الاقتصاد في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية في أوروبا واليابان ما زالت جارية. ولكن العالم لم يكن هادئًا تمامًا. فقد بدت كثير من دول العالم الثالث غير مستقرة ومضطربة أو بائسة، وكان كثير منها يمر في مرحلة التطور بعد الاستعمار. وبعد عقود من النزاع أصبحت الصين شيوعية. وحصلت التنمية الاقتصادية على دعم لأنها كانت تعد عملية إنسانية ذاتية، أو مصلحة ذاتية تنويرية، أو عاملًا رئيسًا لمواجهة الحرب الباردة. وقام البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بتحويل اهتمامها عن إعادة الإعمار باتجاه التنمية. وتبنت أعداد كثيرة من الدول برامج مساعدات خارجية ثنائية. وتبنت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية دورًا رئيسًا بوصفها منسقًا أو جهة تبادل للمعلومات.

في هذه البيئة كانت سياسة التنمية الاقتصادية قوة دافعة، وقام الاقتصاديون في تأسيس المساعدات الخارجية بالدور الذي قام به الأطباء في منظمة الصحة العالمية. وخطت التنمية الاقتصادية خطوات جبارة مع بروز جنوب شرق آسيا والصين وكثير من دول أميركا اللاتينية بوصفها مراكز نمو اقتصادي. واستطاعت دول شيوعية كثيرة تحقيق الازدهار في النهاية. على الرغم من

ذلك، فإن العالم لا يكاد يهدأ. وحل الإرهاب العالمي والنزاع العرقي محل الحرب الباردة، بوصفه مسألةً تقلق العالم. ولكن حالة الازدهار الجديدة لم تحقق الاستقرار السياسي والاجتماعي التلقائي، كما أنها لم تضع حدًا للفساد المستفحل. وفي هذه البيئة الجديدة لا تكون السياسة الاقتصادية وحدها كافية. وبدأت الإدارة العامة تنافس على الاهتمام الذي حظي به الاقتصاد سابقًا.

وفي مطلع القرن، واجه مجتمع الإدارة العامة أوضاعًا تختلف تمامًا عن أوضاع المجتمع الاقتصادي في الخمسينيات من القرن العشرين. انظر إلى ثلاثة مجالات متداخلة للإدارة العامة العالمية: الأكاديميات والمؤسسات الداعمة والممارسون:

- لم يصل البحث الأكاديمي وتدريس الإدارة العامة الدولية إلى المستوى الذي وصلت إليه التنمية الاقتصادية.
- كانت المؤسسات الداعمة أقل التزامًا. وتعد المؤسسات المالية الدولية أكبر مصدر للتمويل تعتمد عليه الإدارة العامة، ولكنها جديدة بالنسبة إلى هذه المؤسسات، وما زال الاقتصاديون هم المسؤولون. كما أن المؤسسات الكبرى خرجت من الميدان العالمي.
- كان تماسك الممارسين أقل مما كان عليه بين الاقتصاديين. ولم يستعمل إلا القليل منهم في سيرهم الذاتية ألقابًا تضاهي «اختصاصي في التنمية الاقتصادية» أو «اقتصادي عالمي»، وذلك لعدم وجود ألقاب مشابهة.

هنالك كمية جيدة من الفكر الممتاز والبحث الأكاديمي الذي أنتجه المجتمع الأكاديمي. ولكن باستثناء الإدارة العامة الجديدة، لم تتطور أي حوارات تشبه الحوارات التي نشأت في النمو الاقتصادي الكبير في شأن إحلال الواردات مقابل تطوير الصادرات، والصناعات الأساسية مقابل الزراعة والصناعة على نطاق ضيق، أو التخطيط المركزي مقابل الأسواق الحرة.

يقول هيل ولين [(2354)] «من الأهداف المهمة للبحث في الحوكمة تحديد محددات الأداء الحكومي لمصلحة الإصلاح الإداري وتصميم السياسة العامة وممارسة الإدارة العامة». إن التقدم في الإدارة العامة الدولية ليس صعبًا: تكمن الأهداف في تحديد الممارسات الفعالة القابلة للنقل تحت أي أوضاع. وقد يكون المكافئ الاقتصادي لأفكار هيل ولين هو: «من الأهداف المهمة للبحث الاقتصادي تحديد محددات الأداء الاقتصادي والسياسية العامة وسياسات توزيع الدخل». ولكن ليس هناك مكافئ للإدارة العامة من بدائل الاقتصاد الكلي (الادخارات الوطنية، الاستثمار، الصادرات والوفرة النقدية) والأسواق الفعالة وتوزيع الدخل.

هذا يوصلنا إلى المؤسسات التي تحاول أن تتعلم وتعلم في الوقت نفسه بدرجة معينة من الإصرار. قامت المؤسسات المالية الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بدمج الإدارة العامة في نشاطها العام، كما دعمت جهدًا

كبيرًا لتطوير نماذج الإدارة العامة آخذة في الاعتبار المسألة المهمة، ألا وهي القابلية للنقل. وفي تنفيذ ذلك اعتمدت هذه المؤسسات على آراء الخبراء وخبراتهم بدلًا من الاعتماد على النظريات.

إن طريقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تجمع بين جمع الخبرات من أعضائها وتأسيس معايير قد يرغب أعضاؤها التزامها، أو، في بعض الحالات مثل الفساد والمراقبة، يتوقع من الأعضاء أن يلتزموها. توفر الملاحظات التي تقدمها الدول الأعضاء إلى سكرتارية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية رقابة مستمرة على الواقع في عمل خبرائها. إن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية منظمة تعتمد على الإجماع، لذلك فمن غير المتوقع من التنازلات في تطوير مبدأ المنظمة أن ترضي أحدًا بالكامل. ولكن المنتجات الفردية تكون عادة واضحة وقوية. لقد جعلت المنظمة مادتها في متناول اليد كما وضح إمكان توسيعها، بإضافة أعضاء جدد وبتطوير علاقات مع الدول غير الأعضاء مثل الصين وروسيا والبرازيل.

علاوة على ذلك، لقد وصلت إلى مرحلة جديدة وشديدة الثقة بنفسها من التطور ودعمت تجربتها السابقة وجعلتها مجموعة محددة من الوظائف: عمليات إدارة مالية وإعداد ميزانيات، والخدمة المدنية، والمساءلة والشفافية العامة، وسلطات الوزارات مقابل الوكالات المركزية، وإنشاء المنظمات وحلها، والإفادة من مزوّدي الخدمة للقطاع الخاص، ونقل السلطة المركزية وسلطة اتخاذ القرار. ترى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أنه «بينما تستطيع هذه القوى تغيير السلوك فلا بد من استخدامها بحكمة وفهم واضحين للمشكلة موضوع الدراسة، وفهم لنتائجها الثقافية الطويلة الأمد» [(2355)].

خامسًا: مستقبل الإدارة العامة الدولية

إن الإدارة العامة الدولية، كغيرها من المساعي التي يقوم بها الإنسان، تنظم نفسها بنفسها إلى حد كبير. ومهما يحدث من تنظيم مركزي فهو يقتصر على عدد قليل من المؤسسات الدولية، وقد تشترك دولة في جهد منتظم في عملية إصلاح الإدارة العامة. ويتمثل الجهد الدولي الذي يدار مركزيًا في المؤسسات العاملة ابتداء من تلك التي تقدم مساعدات طارئة للاجئين إلى تلك التي تنظم الاتصالات، ولكن لا يتوقع منها توفير القيادة للإدارة العامة. ويمكن توفير الإدارة المركزية من طريق المؤسسات العالمية التي تتعامل مع الإدارة العامة أو من طريق واحدة أو أكثر من المؤسسات الخاصة. وكان ذلك هو الأساس المؤسساتي للتطور الهائل واعتماد التكنولوجيا الحديثة التي كانت جزءًا رئيسًا من الثورة الزراعية الخضراء. ولكن الدعم السياسي المنسق الذي شكل الدافع للثورة الخضراء لا يظهر أي دلائل للمساهمة في دعم الإدارة العامة.

قد تكون الاستفادة من الحوار القائم في شأن الإدارة العامة الجديدة بطريقة أكثر تنظيمًا أحد البدائل. وقد تسبب التعريفات المتعددة للإدارة العامة الجديدة ارتباكًا، ولكن مدى وصولها يغطي معظم الإدارة العامة ويؤثر في كثير من الممارسات والأسباب التي تكمن خلفها. إن نقل المسؤولية، على سبيل المثال، قد يعزز الحوار في شأن التبعية وإدارة الجودة الشاملة، أو قابلية نظرية الاقتصاد المؤسساتي ومفاهيم الفاعلية الاقتصادية للتطبيق. يمكن مناقشة استخدام الإدارة العامة الجديدة للأساليب الكمية ومقاييس الأداء من حيث إدارة الجودة الشاملة، ونظرية الوكيل والموكل، أو من جهة عنصر أساسي من مقاييس النتائج والمخرجات في عملية تخصيص الموارد العامة.

كما يمكن النظر إلى الجدل في الإدارة العامة الجديدة بوصفه أصلًا من الأصول. وأدت الحوارات الحادة بين أنصار الإدارة العامة الجديدة ومعارضيها إلى توفير فرصة مفيدة لمناقشة أساليب الإدارة العامة وقيمها التي كانت دولية في إطارها منذ البداية. يشكل الانتقاد الشديد الذي وجهه مو (وآخرون كثر) للإدارة العامة الجديدة إعادة عرض للقيم التقليدية للإدارة الحكومية العامة في إطار الحوكمة في القرن الحادي والعشرين. وواجه أنصار الإدارة العامة الجديدة تحديات لتبرير مفاهيم الإدارة العامة الجديدة ليس على أساس «السعي للتميز» تمامًا، بل من حيث المبادئ التي تفسر لماذا ينجح ما هو ناجح.

تتضمن الإدارة العامة الجديدة تغييرات، لذلك فهي تشكل أساسًا مفيدًا قائمًا لحوار الإدارة العامة الدولية في السؤال الرئيس: ما هو القابل للتحويل أو النقل وتحت أي أحوال؟ يتطلب هذا السؤال مواجهة النقد الذي يتجاوز حدود الإدارة العامة الجديدة: إن الإدارة العامة بشكل عام تعاني الافتراض الضمني الذي يفيد بأنه ينبغي للدول «أن تتحول إلى دول وفقًا للأنموذج السائد في الدول الأوروبية والأطلسية» [(2356)].

لقد كانت مسألة «ما القابل للتحول» جزءًا من الحوار منذ بداية الإدارة العامة الجديدة بسبب طبيعتها العالمية. أما الجزء المتعلق بـ «أوضاع التحول» فينطبق على السياق السياسي والثقافي الذي يحدث فيه التغيير. إن الطبيعة العرضية لمعظم البحوث - التي تدرس أنظمة مختلفة في فترة محددة - طبيعة محصورة لأنها تميل إلى أن تقلل من أهمية جذور الأنظمة الحالية. وعلاوة على ذلك، هناك اهتمام قليل بكيفية تأثر أنظمة الإدارة العامة بالظواهر العالمية مثل ظهور القانون الإسلامي، والنظام النابليوني، والثورة الفرنسية، والثورة الماركسية. لقد وصفت الطبيعة البيئية للأوضاع التي يحدث فيها التحول بأنها تشبه العلاقة بين الإدارة العامة والحوكمة. وما زالت كيفية إجراء هذا النوع من البحوث غير واضحة.

يستطيع أنصار الإصلاح الحالي الادعاء أن الإصلاحات لا ترتكز على أنموذج فاينر (الأنموذج الأوروبي والأطلسي) الذي يقول عنه إنه يعكس الافتراض الخطأ بأن «الدولة ظهرت أول مرة في نهاية العصور الوسطى في أوروبا» [(2357)](#). وقد يدعي هؤلاء المؤيدون أيضًا أن الإصلاحات تمثل الممارسات الأفضل، وهي ترتكز على ما هو مطلوب للمشاركة الفعالة في الاقتصاد العالمي. وإنها تمثل «الخبرات الدولية في قطاع عريض من القضايا» [(2358)](#).

مع ذلك، فإن أنموذج فاينر مبرر. فمعظم الناس في العالم لا يعيشون في مجتمعات تعود جذورها التاريخية إلى العصور الوسطى في أوروبا. فالمشكلات التي تواجه الناس في تطوير ديمقراطيات على النمط الأوروبي في بلدانهم أصبحت واضحة في التقارير الصحافية اليومية. يشير خبراء المساعدات الفنية الغربية العاملون في المستويات الدنيا إلى الحاجة إلى فهم السياق الاجتماعي والسياسي للدول التي يعملون فيها وأخذ ذلك في الحسبان. وهكذا يفعل البنك الدولي: «ليس هناك أنموذج فريد للتغيير» [(2359)](#).

يحذر بوليت [(2360)](#) قائلًا:

يعتمد نجاح الفكرة أو إخفاقها على السياق الذي توجد فيه. وهذا يعني أن الأسلوب أو المؤسسة التي تنجح في مكان معين قد تخفق في مكان آخر. وليس هنالك مجموعة من الأدوات التي يمكن تحويلها من مجال إلى آخر حول العالم على ثقة بنجاحها في كل وقت. وهذا يعني أنه ينبغي لنا أن ننظر إلى السياق بعناية ووفقًا لـ «شروط التجارة» في كل مرة نفكر فيها باقتراض فكرة جيدة في الإدارة من مكان آخر.

لذلك لا بد من الاعتراف المفتوح الصادق بالصعوبات والإحباطات التي تواجهها الإصلاحات في الدول التي ليس لها جذور أوروبية. إن عدم انسجام الأفكار الإسلامية المتطرفة أو الأفكار الشيوعية في الحوكمة مع الأفكار الغربية تؤكد أن الديمقرطيات الدستورية الحديثة لم تكن نتيجة لتطور طبيعي، ولكنها في الواقع تمثل مجموعة من القيم الاجتماعية والأنظمة السياسية المتنافسة.

المراجع

Aucoin, P. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

Baker, R. (ed.). *Transitions from Authoritarianism*. Westport, CT: Praeger, 2002.

Borins, S. *Government in Transition*. Toronto: Commonwealth Association for Public Administration and Management, 1994.

Carothers, T. *Aiding Democracy Abroad*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

Denhardt, R. B. «Public Administration, Public Service & Democratic Citizenship.» Delaware Public Affairs Report 3. University of Delaware Graduate College of Urban Affairs and Public Policy. 1996.

European Group of Public Administration. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. W. J. M. Kickert (ed.). Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Finer, S. E. *The History of Government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Frederickson, H. G. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

_________ and J. Johnston (eds.). *Public Management Reform and Innovation*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1999.

Hill, C. J. and L. E. Lynn Jr. «Governance and Public Management, an Introduction.» *Journal of Policy Analysis and .Management*. vol. 23, no. 1 (2004), pp. 3-11

.Hughes, O. *Public Management and Administration*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003

Jones, L. R. and D. F. Kettl. «Assessing the Public Management Reform in an International Context.» *International Public Management Review*. vol. 4, no. 1 (2003), at: https://goo.gl/j1KKLz

Kamarck, E. C. «Globalisation and Public Administrative Reform,» in: J. S. Nye and J. D. Donahue (ed.), *Governance in a Globalizing World* (Cambridge, MA: Visions of Governance for the 21st Century; Washington, DC: Brookings Institution .Press, 2000)

.Lane, J. (ed.). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage, 1992

Lynn, L. E. Jr. *Management without Managers: The False Promise of Administrative Reform*. Working Paper Series nos. 92-.93. Chicago: The Irving P. Harris Graduate School of Public Policy Studies, 1992

The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View,» in: L. R. Jones, K. Schedler» .________ and S. W. Wade (eds.), *Advances in International Comparative Management*, Suppl. 3 of *Advances in International .Comparative Management* (JAI Press, 1997)

McCourt, W. «New Public Management in Developing Countries,» in: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New .Public Management* (London: Routledge, 2002), pp. 227-242

.McLaughlin, K., S. Osborne and E. Ferlie (eds.). *New Public Management*. London: Routledge, 2002

.Mallory, W. (ed.). *Political Handbook of the World*. New Haven: Yale University Press, 1931

Moe, R. C. «The Importance of Public Law,» in: R. Cooper (ed.), *Handbook of Public Law and Administration* (San Francisco: .Jossey-Bass, 1994), pp. 41-57

The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences.» *Public*» .__________ .*Administration Review*. vol. 54, no. 2 (1994), pp. 111-122

Ethics Administration Confronts the New Public Management. Washington, DC: Congressional Research .______________

.Service, 1997

.Morgan, C. and S. Murgatroyd. *Total Quality Management in the Public Sector*. Philadelphia: Open University Press, 1994

Organisation for Economic Cooperation and Development. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD .Countries*. Paris: OECD, 1995

SIGMA Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European» .______________

.Countries.» *Public Management Profiles*. Paris: OECD, 1995

Managing Structural Deficit Reduction. Public Management .__________ .Service Occasional Papers no. 11. Paris: OECD, 1996

.*Ministerial Symposium on the Future of Public Services*. Paris: OECD, 1996 .________

Public Management: OECD Country Profiles. Paris: OECD, .__________ .1997 [1993]

Government of the Future: Getting from Here to There. .__________ .PUMA/SGF 99. Paris: OECD, 1999

A Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public .________ .*Management*. Paris: OECD, 1999

.Public Sector Modernization, a New Agenda.» *GOV/PUMA*. Paris. 2002» .______________

.Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

Osborne, S. and K. McLaughlin. «The New Public Management in Context,» in: S. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public .Management* (London: Routledge, 2002)

Pollitt, C. «Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform.» *Public .Management Review*. vol. 4, no. 1 (2002), pp. 471-492

.and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000 ________

Sahlin-Andersson, K. «National, International, and Transactional Contsrtuctions of New Public Management,» in: T. .Christensen and P. Laegreid (eds.), *New Public Management* (Aldershot: Ashgate, 2002)

.Savoie, D. J. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Toronto: University of Toronto Press, 1994

.Stiglitz, J. *Globalisation and Its Discontents*. New York: W.W. Norton, 2002

.Walton, M. *The Deming Management Method*. New York: Putnam, 1986

.Wedel, J. *Collision and Collusion*. New York: St. Martin's Press, 1998

.World Bank. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. World Bank: Oxford University Press, 1997

(2305) World Bank, World Development Report 1997: The State in a Changing World (World Bank: Oxford University Press, 1997).

(2306) R. Baker (ed.), Transitions from Authoritarianism (Westport, CT: Praeger, 2002).

(2307) Organisation for Economic Cooperation and Development, «Public Sector Modernization, a New Agenda,» GOV/PUMA, Paris, 2002.

(2308) K. S. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), New Public Management (London: Routledge, 2002).

(2309) W. McCourt, «New Public Management in Developing Countries,» in: McLaughlin, Osborne and Ferlie (eds.), New Public Management, pp. 227-242.

(2310) إن فكرة التعهيد في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يمكن إرجاع أصلها إلى عهد الرئيس أيزنهاور، وكانت فكرة محاسبة الاستحقاقات التي تشكل جانبًا رئيسًا في الإصلاحات في نيوزيلندا من توصيات هيئة مفاهيم الضريبة في عام 1967، مع العلم أنها كانت التوصية الوحيدة التي استبعدت. لقد نوقشت أفكار نقل السلطة واللامركزية وطبقت في بعض دول الشمال منذ بداية الإدارة العامة الجديدة. وتعود مقاييس الأداء التي تربط البرامج بالمخرجات إلى عهد نظام إعداد الموازنة وتخطيط البرامج في الولايات المتحدة الذي ظهر في الستينيات وكان مخفقًا ولذلك أصبح مهجورًا، ولكن منطق الجدوى والفائدة الذي كان يشكل جوهر النظام لم يبق موجودًا فحسب، ولكنه يكمن في قرارات السياسة العامة اليوم.

(2311) J. Stiglitz, Globalisation and Its Discontents (New York: W.W. Norton, 2002).

(2312) Organisation for Economic Cooperation and Development, Managing Structural Deficit Reduction, Public Management Service Occasional Papers 11 (Paris: OECD, 1996).

(2313) Wilits, in: Organisation for Economic Cooperation and Development, Ministerial Symposium on the Future of Public Services (Paris: OECD, 1996).

(2314) L. R. Jones and D. F. Kettl, «Assessing the Public Management Reform in an International Context,» International Public Management Review, vol. 4, no. 1 (2003), at: https://goo.gl/j1KKLz

(2315) Organisation for Economic Cooperation and Development, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (Paris: OECD, 1995), p. 10.

(2316) Jones and Kettl, «Assessing the Public Management,» p. 1.

(2317) Organisation for Economic Cooperation and Development, Ministerial, p. 40.

(2318) Baker (ed.), Transitions, p. 4.

(2319) T. Carothers, Aiding Democracy Abroad (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), p. 19.

(2320) Organisation for Economic Cooperation and Development, Ministerial, p. 44.

(2321) M. Walton, The Deming Management Method (New York: Putnam, 1986).

(2322) يستحق هذا الأمر المزيد من الاهتمام بدرجة أكبر ممّا هو ممكن هنا، نظرًا إلى عدم وجود سبب واضح للتشابه الملحوظ. لا تعد الإدارة العامة الجديدة وإدارة الجودة الشاملة أنظمة إدارية ولا حلولًا إدارية أيضًا. فهما مبادئ أو أساليب تؤكد الحاجة إلى التغيير المستمر. وبهذا المعنى المهم، يمكن اعتبارهما عمليات بدلًا من كونهما نظريات أو حلولًا جامدة.

(2323) C. Morgan and S. Murgatroyd, Total Quality Management in the Public Sector (Philadelphia: Open University Press, 1994); D. J. Savoie, Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy (Toronto: University of Toronto Press, 1994); Berry, Chackerian and Wechsler, in: H. G. Frederickson and J. Johnston (eds.), Public Management Reform and Innovation (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1999).

(2324) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

(2325) S. Borins, Government in Transition (Toronto: Commonwealth Association for Public Administration and Management, 1994).

(2326) E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: Oxford University Press, 1996).

(2327) J. Wedel, Collision and Collusion (New York: St. Martin's Press, 1998).

(2328) European Group of Public Administration, Public Management and Administrative Reform in Western Europe, W. J. M. Kickert (ed.) (Cheltenham: Edward Elgar, 1997), p. 85.

(2329) Baker (ed.), Transitions, p. 97.

(2330) ينظر:

Ibid.

(2331) W. Mallory (ed.), Political Handbook of the World (New Haven: Yale University Press, 1931).

(2332) Organisation for Economic Cooperation and Development, Government of the Future: Getting from Here to There, PUMA/SGF 99 (Paris: OECD, 1999).

(2333) E. C. Kamarck, «Globalisation and Public Administrative Reform,» in: J. S. Nye and J. D. Donahue (eds.), Governance in a Globalizing World (Cambridge, MA: Visions of Governance for the 21st Century (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000), p. 251.

(2334) C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000).

(2335) P. Aucoin, The New Public Management: Canada in Comparative Perspective (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995).

(2336) Savoie, Thatcher, Reagan, Mulroney.

(2337) J. Lane (ed.), Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems (London: Sage, 1992).

(2338) Baker (ed.), Transitions.

(2339) Organisation for Economic Cooperation and Development, Government of the Future.

(2340) Organisation for Economic Cooperation and Development, Public Management: OECD Country Profiles (Paris: OECD, 1997 [1993]).

(2341) Organisation for Economic Cooperation and Development, «SIGMA Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries,» Public Management Profile (Paris: OECD, 1995).

(2342) ينظر على سبيل المثال:

K. Sahlin-Andersson, «National, International, and Transactional Constructions of New Public Management,» in: T. Christensen and P. Laegreid, New Public Management (Aldershot: Ashgate, 2002).

(2343) Lane (ed.), Public Sector Reform, p. 14.

(2344) L. E. Lynn Jr.: Management without Managers: The False Promise of Administrative Reform, Working Paper Series 92-93 (Chicago: The Irving P. Harris Graduate School of Public Policy Studies, 1992); «The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View,» in: L. R. Jones, K. Schedler and S. W. Wade (eds.), Advances in International Comparative Management, Suppl. 3 of Advances in International Comparative Management (JAI Press, 1997).

(2345) R. C. Moe, «The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences,» Public

Administration Review, vol. 54, no. 2 (1994), pp. 111-122; R. C. Moe, Ethics Administration Confronts the New Public Management (Washington, DC: Congressional Research Service, 1997); R. C. Moe, «The Importance of Public Law,» in: R. Cooper (ed.), Handbook of Public Law and .Administration (San Francisco: Jossey-Bass, 1994), pp. 41-57

(2346) ورقة أعدها فريدركسون لاجتماع الأكاديمية الوطنية للإدارة العامة في عام 1994؛

H. G. Frederickson, The Spirit of Public Administration (San Francisco: .Jossey-Bass, 1996)

(2347) R. B. Denhardt, «Public Administration, Public Service & Democratic Citizenship,» Delaware Public Affairs Report 3, University of .Delaware Graduate College of Urban Affairs and Public Policy, 1996

(2348) C. J. Hill and L. E. Lynn Jr., «Governance and Public Management: An Introduction,» Journal of Policy Analysis and Management, vol. 23, no. .1 (2004), p. 8

(2349) .Wedel, Collision

(2350) .Borins, Government of the Future

(2351) .McLaughlin, Osborne and Ferlie (eds.), New Public

(2352) O. Hughes, Public Management and Administration, 3rd ed. (New .York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 3

(2353) https://goo.gl/wd949A

(2354) .«Hill and Lynn Jr., «Governance and Public Management

(2355) Organisation for Economic Cooperation and Development, «Public .«Sector Modernization

(2356) S. E. Finer, The History of Government (Oxford: Oxford University .Press, 1997), p. 5

(2357) .Ibid

(2358) .World Bank, World Development Report 1997, pp. 14-15

(2359) .Finer, The History, p. 15

(2360) C. Pollitt, «Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform,» Public Management .Review, vol. 4, no. 1 (2002), pp. 471-492

الفصل الثامن والعشرون: الاستشارات الإدارية ...... ديني سان مارتن

أولًا: مقدمة

لقد ازداد دور مستشاري الإدارة في عملية إصلاح القطاع الإداري في السنوات العشرين الأخيرة. فبينما كانت المحاولات لإعادة هيكلة الحكومات في الستينيات محاولات داخلية إلى حد كبير، تضمن جهد الإصلاح في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين في معظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مشاركات المستشارين في مجال الإدارة من القطاع الخاص. كما ساهمت شركات استشارية عالمية في إعادة تصميم الدول البيروقراطية بوصفها جزءًا من «قروض إعادة الهيكلة» التي قدمتها مؤسسات مالية دولية [(2361)]. وعبر السنوات الأخيرة، ركز عدد متزايد من الباحثين على دور مستشاري الإدارة في تطوير الأفكار التي تشكل جزءًا من الإدارة العامة الجديدة [(2362)]. فكتب بعض هؤلاء الباحثين عن «الميدان الجديد الذي تمثل بظهور المستشارين في الإدارة» في الحكومات [(2363)]، ووصفوا المستشارين بأنهم «مفكرون مرتزقة» [(2364)]، أو «بنادق مستأجرة» يستطيع «السياسيون استخدامها لتجاوز الموظفين المدنيين المترددين» [(2365)]. واخترع آخرون مصطلح «Consultocracy» الذي يعني «حكم المستشارين» [(2366)] لتأكيد تأثير الاستشاريين المتنامي في عملية الإدارة العامة. ذكرت دراسة أجريت في أستراليا أن المستشارين «أعادوا توجيه إطار السياسة الاجتماعية الوطنية» [(2367)]، بينما ادعى أحد وزراء الصناعة السابقين في فرنسا أن وزيرًا وصل إلى اجتماع مجلس الوزراء يحمل تقريرًا من ماكينزي أو مجموعة بوستن الاستشارية وكأنه «موسى وهو ينزل عن جبل سيناء حاملًا الوصايا العشر» [(2368)].

ما الذي يبرر تزايد إعداد المستشارين الإداريين في عملية السياسة العامة؟ هذا هو السؤال الذي يحاول هذا البحث الإجابة عنه. لذلك، سوف أعتمد على نظريات تاريخية مؤسساتية تركز على التفاعل بين عمليات تكوين الدول (والتحول) والمعرفة الاجتماعية [(2369)]. إن منهجية البحث المعتمدة هي تاريخية ومقارنة، تبحث في دور المستشارين في إصلاحات الخدمة العامة في دول أوروبية عدة وبعض دول أميركا الشمالية، ويناقش البحث كيف استخدمت الحكومات المستشارين منذ الستينيات من القرن العشرين مع حركة نظام

التخطيط والبرمجة وإعداد الميزانيات (Planning, Programming, and Budgeting System - PPBS)، بينما كانت الإصلاحات في الثمانينيات مرتبطة بظهور التدقيق على نطاق واسع أو ما عرف بـ «انفجار التدقيق» [(2370)]، وبالحكومة الإلكترونية في الآونة الأخيرة [(2371)]. وسواء أكان تزايد وجود المستشارين في الحكومة نتيجة للسياسيين الذين أرادوا توسيع مصادر الاستشارات السياسية لهم، أم نتيجة لتآمر المؤسسات الاستشارية التي تسعى لتوسيع نشاطها في القطاع العام، فهذا يبقى سؤالًا مفتوحًا. ولكن كما هو الحال في حركة العرض والطلب في الاقتصاد، فإننا نعلم أن الاثنين يسيران جنبًا إلى جنب. ولذلك يشتمل هذا البحث على مبحثين رئيسين. يبحث الأول في الحاجة إلى المستشاريين في إصلاحات الخدمة العامة، بينما يبحث المبحث الثاني في الجزء المتعلق بالعرض. أما الخلاصة فتناقش آثار ازدياد المستشارين في القطاع العام على الحكومة وعلى صناعة الاستشارات.

ثانيًا: الحاجة إلى الاستشارات الإدارية في الحكومة

تعد الاستشارات الإدارية صناعة تسيطر عليها مؤسسات وشركات أميركية. وتمثل الولايات المتحدة أكثر من نصف السوق العالمية للخدمات الاستشارية التي قدرت بـ 119 مليار دولار في عام 2003 [(2372)]. وكما تشير الأدلة المتوافرة، ما زال المستشارون يساهمون بفاعلية في عملية السياسة في واشنطن وبدرجة أكبر مما هو عليه الحال في أي عاصمة أخرى في دول العالم المتطور [(2373)]. وهاتان حقيقتان لا يمكن إغفالهما في أي مناقشة لدور المستشارين في الحكومة. وهما يبرران أيضًا الحديث الكثير عن أمركة الممارسات الإدارية والتجارية [(2374)]. أكد عدد من المراقبين، على سبيل المثال، على ثأثير كتاب بيترز (Peters) وووترمان (Waterman) (وهما كانا في حينه مستشارين لماكينزي) المسمى بـ **البحث عن التميز** (*In search of Excellence*) على إصلاح القطاع العام في دول متعددة [(2375)]، أو تأثير كتاب **إعادة اختراع الحكومة** (*Reinventing Government*) للباحثين أوزبورن وغابلر [(2376)] اللذين وصفتهما الصحافة البريطانية بأنهما «مصلحا الإدارة اللذان حققا مكانة مرموقة في الولايات المتحدة وكان من الممكن أن تساعد أفكارهما في تحويل القطاع العام في بريطانيا» [(2377)]. وكما كتب بوليت [(2378)] مرة «قدم المستشارون الإداريون أفكارًا مهمة» لإصلاح الخدمة العامة في بريطانيا، ولكن، وكما ذكر بوليت، كان العمل غالبًا باتجاه واحد: «وكانت الأفكار الإدارية الأميركية وخبراء الإدارة هم الذين تركز عليهم اهتمام السياسيين البريطانيين والمسؤولين في القطاع العام». وقبل البحث في كيفية سعي المستشارين لجذب اهتمام مسؤولي القطاع العام، يبحث الجزء الآتي في الحاجة إلى الاستشارات الإدارية في الحكومة ويركز على ثلاثة أنواع من العوامل: حجم القطاع العام، وتنظيم نظام الاستشارات

السياسية، وأثر السياسة في كيفية أطّر صناع القرار عبر السنين استخدام المستشارين في الحكومة.

1- حجم القطاع العام

يتوقع من القطاع العام الكبير أن يحتاج إلى خدمات استشارية أكثر من القطاع الأصغر منه في الأوضاع نفسها. وبالطبع، فإن الحجم وحده لا يسبب حاجة. ولكن بصفته أحد عوامل «الهيكلة»، فإن الحجم عادة يرتبط بتعقيد المؤسسة وبقضايا التنسيق والرقابة، وهذه العوامل كلها تشكل ضغوطًا على المديرين للبحث عن المساعدة لإيجاد حلول [(2379)]. هذا هو، في الأقل، التفسير الذي قدمه صناع السياسة في الستينيات من القرن العشرين بحجة الحاجة إلى الخبرات الخارجية لمساعدة المديرين في القطاع العام في مواجهة التحديات التنظيمية الجديدة التي أوجدها ظهور دولة الرفاه الحديثة [(2380)]. كما أن القطاع العام الكبير يوفر المزيد من الفرص لمزوِّدي الخدمات الاستشارية نظرًا إلى وجود دوائر ومؤسسات كثيرة يمكن للاستشاريين أن يطرقوا أبوابها لترويج منتجاتهم وبيعها. ولكن كما يشير الجدول (28-1)، فإن هذه الفرضية لا تدعمها أدلة عملية.

إن الحاجة إلى الخدمات الاستشارية، كما تقاس في ضوء الإيرادات المقبلة من العمل في القطاع العام، ليست أكبر ممّا هي عليه في الدول ذات القطاع العام الأكبر. هناك علاقة إيجابية بين المتغيرين في كندا فحسب، بينما تمثل فرنسا وبريطانيا حالتين معاكستين تمامًا. ولا تتوافر لدينا معلومات للمقارنة بالخدمات الاستشارية في أميركا، إلا أن الأدلة المتوافرة [(2381)] تشير إلى موقف لا يختلف عن الموقف في بريطانيا (أي قطاع عام أصغر وحصة أكبر من إيرادات الاستشارات من الحكومة). وفي الواقع، فمن الممكن أن تصلح الفرضية بالعكس: يحتاج القطاع العام الأصغر إلى كمية أكبر من الخدمات الاستشارية لأن حجم التعهيد مع المُورِّدين من القطاع الخاص أكبر، بينما يميل القطاع العام الأكبر إلى الاعتماد على خبراته الداخلية. ولكن أيًا كان اتجاه العلاقة السببية، فإن العلاقة بين حجم القطاع العام والحاجة إلى المزيد من الاستشارات ليست بسيطة كما هو متوقع.

الجدول (28-1): حجم القطاع العام وحصته من الخدمات الاستشارية : من أعمال القطاع العام في عام 2000

	فرنسا	ألمانيا	بريطانيا	إيطاليا	إسبانيا	كندا
مساهمة التوظيف العام في الاستخدام الكلي.	24	15	14	15	15	18
مساهمة الإيرادات الآتية من أعمال القطاع العام.	8	7	13	6	4	13

المصدر:

European Federation of Management Consulting Associations (FEACO), Survey of the European Management Consultancy Market (Brussels, 2001); .OECD, Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends

2- انفتاح نظام الخدمات الاستشارية في السياسة العامة

يعتمد السياسيون على استشارات الخبراء في صناعة السياسة [2382]. وفي بعض الدول تأتي الاستشارة من طبقات مختلفة من الموظفين المدنيين الدائمين الذين يمتلكون احتكارًا افتراضيًا على إمكان الوصول إلى المعلومات الرسمية وإلى صناع القرار النهائيين. وفي دول أخرى، قد تأتي الإدارة الجديدة للدولة بمجموعتها الخاصة من المستشارين إضافةً إلى الاستشارات الخارجية من الخبراء. وهكذا هو الحال في الولايات المتحدة حيث تسمح قوانين التوظيف والاستخدام «من الداخل والخارج» [2383]، وهي تركة من نظام الغنائم، للرئيس الجديد بتعيين عدد كبير من الأشخاص الخارجيين في وظائف مدنية كبيرة [2384]. إن العوامل المهمة التي تؤدي إلى الحاجة إلى الخدمات الاستشارية الإدارية في الحكومة مؤسساتية بطبيعتها: تنظيم نظام الخدمات الاستشارية للسياسة العامة.

في الولايات المتحدة، أدى الانفتاح الكبير لنظام الخدمات الاستشارية في السياسة العامة إلى ولادة مصادر خارجية متنوعة للاستشارات في واشنطن: مؤسسات خاصة، منظمات بحثية غير ربحية، ومجموعات الخبراء، ومؤسسسات الاستشارات الإدارية واتحادات مهنية مختلفة. في المقابل، تكون الخدمات الاستشارية للسياسة العامة في الأنظمة البرلمانية أقل انفتاحًا ممّا هو عليه الحال في الولايات المتحدة الأميركية [2385]. ففي هذه الأنظمة، يكون التوظيف في الحكومة أقل مرونة بشكل عام، وتحكمه تعليمات صارمة تؤكد التزام معايير الخدمة المدنية السائدة [2386]. وقد أدى ذلك إلى جعل

الحاجة إلى الاستشارات الخارجية أكثر محدودية، وهذا يجعل المستشارين الإداريين أقل وجودًا في العملية السياسية.

3- أثر السياسة

لاحظ جون هاليغان، في دراسة مقارنة أجراها بين خدمة الاستشارات للسياسة العامة والخدمة العامة، أنه في كثير من الدول وعبر السنين يوجد «نزعة لتوظيف المزيد من الخارج» [(2387)]. وتعد هذه النزعة - التي ساهمت في الحاجة إلى الاستشارات في الحكومة - بدعة سياسية حيث إن السياسيين هم الذين قرروا تحويل مؤسسات صناعة السياسة وجعلها أكثر انفتاحًا لمصادر الاستشارات الخارجية. فمنذ الستينيات من القرن العشرين إلى الآن، استعمل القادة السياسيون وصناع السياسة المستشارين في الحكومة بثلاث طرائق مختلفة سنشرح كل منها في ما بعد: (1) المستشارون مخططون عقلانيون، (2) «خافضون للتكلفة» ومبشرون بالإدارة العامة الجديدة، و(3) شركاء في الحوكمة.

أ- التخطيط الرشيد والسياسة التكنوقراطية في الستينيات

في الستينيات من القرن العشرين وفي الوقت الذي كانت فيه النظرية الكينزية قوية ومؤثرة وعندما كان الاعتقاد بقدرة العلوم الاجتماعية قويًا في حل المشكلات العامة، كان صناع القرار في الحكومات يبحثون عن طرائق جديدة لتقوية وترشيد تدخلات الدولة في المجتمع والاقتصاد. وكانت تلك هي فترة الإدارة الرشيدة [(2388)]، وفترة نظام التخطيط والبرمجة والموازنة وبداية ما يسمى «صناعة تحليل السياسات» [(2389)]. وكان الهدف من ذلك جعل إدارة دولة الرفاه الحديثة أكثر علمية ومهنية [(2390)]. فعلى سبيل المثال، اشتكت لجنة فالتون (Fulton) في بريطانيا في عام 1966 من الخدمة المدنية، حيث «يشكل المديريون المهرة عددًا قليلًا جدًا من الموظفين المدنيين» [(2391)]. وقد سعت إلى فتح الخدمة المدنية وادعت بأنها كانت محكمة الإغلاق: «ليس هنالك وعي كاف بكيفية سير العامل خارج البيت الأبيض» [(2392)]. وشجع فالتون على «حرية انتقال الناس والأفكار والمعرفة» بين الخدمة المدنية وعالم الصناعة والبحث [(2393)].

لقد طالبت الهيئة الملكية لتنظيم الحكومة في كندا عام 1962 بتطبيق مبدأ «اترك المديرين يديرون» [(2394)]. أشار غلاسكو (Glassco) إلى ضرورة التعلم من القطاع الخاص من أجل جعل إدارة الحكومة محترفة. ونتيجة لما ذكره غلاسكو وفالتون، أصبحت الحكومة البريطانية والحكومة الكندية أكثر انفتاحًا لاستخدام المستشارين الخارجيين. ففي عام 1986، أسست الخزينة البريطانية بدعم من المعهد البريطاني للمستشارين الإداريين سجلًا للمستشارين الإداريين حيث لا بد للوزارات من استشاراتهم قبل اللجوء إلى

الخدمات الاستشارية الخارجية [2395]. وفي عام 1970 بدأت وزارة الخدمة المدنية برنامج استعارة بين الحكومة البريطانية والمؤسسات الاستشارية الكبيرة. وقد ذكر رئيس الوزراء البريطاني هيث (Heath) في خطاب له في عام 1971 «لقد ازدادت هذه الممارسة وتجاوزت استعارة المستشارين الإداريين إلى أن أصبحوا يعملون جنبًا إلى جنب مع الموظفين المدنيين [2396]. وأضاف قائلًا: «إن المستشارين يقومون بدور قيم في تحسين نوعية إدارة الحكومة المركزية». وفي كندا، ادعى بعضهم «أن ممارسة استخدام المستشارين الخارجيين قد حظيت بدعم قوي من الهيئة الملكية لتنظيم الحكومة» [2397].

لقد أدت الحاجة إلى تقويم السياسة العامة بمزيد من الانتظام وهي نتجت من دور الميزانية الجديدة التي فرضها نظام التخطيط والبرمجة والميزانية ومن فتح سوقٍ مربحة للمؤسسات الاستشارية الإدارية [2398]. وكما هو معروف، فإن نظام التخطيط والبرمجة والميزانية يرتكز إلى حد كبير على نظرية الأنظمة التي أصبحت تجارة مزدهرة في الستينيات من القرن العشرين. وكما ذكر أحد النقاد الأميركيين: «تظل فكرة تحليل الأنظمة سلعة غالية الثمن ومقبولة جدًا في الداخل والخارج مع أنها درست في الجامعات، واشترتها مؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية، وباعتها مجموعة خبراء» [2399].

في أوائل السبعينيات من القرن العشرين قدرت نفقات الحكومة الأميركية «بمليارات الدولارات» في عملية التعهيد (التعاقد الخارجي) مع الشركات الاستشارية «المتعلقة بمعلومات السياسة العامة والنماذج التنظيمية وحتى توظيف الإداريين الاتحاديين» [2400]. لقد كان عنوان الكتاب الذي نشره اثنين من المحامين الأميركيين مثيرًا: **الحكومة الظل: هبة الحكومة المقدرة بمليارات الدولارات من قدراتها في صناعة القرار إلى المؤسسات الاستشارية الخاصة والخبراء والخبراء ومراكز البحوث**.

في الأنظمة البرلمانية أدت الحاجة المتنامية إلى التقويم وتحليل السياسات التي يقوم بها برنامج التخطيط والبرمجة والميزانية أو أنظمة ترشيد أخرى مشابهة إلى إيجاد وحدات سياسية صغيرة داخل الحكومة، وغالبًا ما تكون موجودة في مركز السلطة التنفيذية [2401]. وكان موظفو هذه الوحدات خليط من الموظفين المدنيين والأكاديميين والاستشاريين الإداريين [2402] كما هو الحال في جمعية الإصلاح السياسي المعاصرة في بريطانيا أو المؤسسة البحثية التي أوجدها رئيس الوزراء الأسترالي وايتلام (Whitlam) في عام 1973 [2403]. وأصبحت هذه الممارسة واسعة الانتشار حيث بدأ المحللون بالتحدث عن إيلاء المزيد من الاهتمام بفكرة «رئاسية» الحكومة في الأنظمة البرلمانية، وذلك في إشارة إلى الممارسة الأميركية في التوظيف من الداخل والخارج، ونمو مركزية السلطة حول رئيس الوزراء [2404].

في منتصف السبعينيات أصبحت أنظمة الاستشارات في السياسة العامة للحكومات أكثر انفتاحًا من ذي قبل. وتجلى هذا الانفتاح في ظهور المؤسسات البحثية [(2405)]. وقد ذكر هاليغان [(2406)] أن «المؤسسات البحثية كانت تعد ظاهرة أميركية فحسب، إلا أنها انتقلت إلى دول أخرى» في السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين. وهنالك إشارة أخرى لهذا الانفتاح تجلت، كما ذكر أحد المراقبين، في «النمو المطرد في استخدام المستشارين في القطاع العام، فضلًا عن نمو آخر مرافق في حجم صناعة الاستشارات» [(2407)].

ب- الإدارة العامة الجديدة وسياسة الحملات الدعائية في الثمانينيات

أصبح استخدام المستشارين في القطاع العام أقل أهميةً ممّا كان عليه في السنوات السابقة عندما كانت الحكومات في السبعينيات من القرن العشرين تحاول تعزيز قدراتها الداخلية في صنع السياسات، وعندما أدت الأزمة المالية إلى خفض النفقات العامة [(2408)]. ولكن ذلك تغير في الثمانينيات عندما زاد اعتماد الدول التي كانت تحاول تحسين كفاءتها وفاعليتها على المستشارين الخارجيين كوسيلة نقل إدارة الأعمال وأفكارها وممارساتها إلى القطاع العام، وذلك نتيجة لنظرية الخيار العام وظهور حركة الحقوق الجديدة [(2409)].

في العام الذي تبع انتخاب تاتشر في بريطانيا، كان إنفاق الحكومة ستة ملايين جنيه استرليني على الاستشارات، وفي نهاية ولايتها في عام 1990، زاد هذا المبلغ إلى 246 مليون جنيه استرليني. وعندما كانت الحكومة المحافظة في السلطة في كندا، ارتفعت نفقات الاستشارات من 56 مليون دولار في عام 1984 إلى 190 مليون في عام 1993. أما في أستراليا وفي عهد حكومة هوك كيتينغ (Hawke-Keating) العمالية فقد ارتفعت نفقات الاستشارات من 91 مليون دولار في عام 1987 إلى 342 مليون دولار في عام 1993 [(2410)]. كانت الزيادة في أستراليا ملحوظة حيث أدت إلى استجواب لجنة برلمانية للحكومة بسبب استخدام المستشارين في الوزارات والدوائر الحكومية [(2411)]. كما أدت الزيادة في الإنفاق على الاستشارات في نيوزيلندا إلى تحقيق قام به المراقب والمدقق العام في عام 1994 [(2412)]. وفي العام ذاته، أصدرت وحدة الفاعلية في بريطانيا دراسة عن استخدام المستشارين الخارجيين. وذكرت الدراسة «لقد زادت الحكومة استخدامها للمستشارين الخارجيين عبر السنوات العشر الماضية» [(2413)].

لقد أدى نشر الدراسة التي أظهرت تضاعف إنفاق الحكومة على الاستشارات «أربع مرات تقريبًا» ما بين عامي 1985 و1990 [(2414)] إلى ردة فعل معاكسة، حيث استنكرت اتحادات الخدمة المدنية وأعضاء البرلمان من حزب العمال ما اعتبروه علاقة حميمة بين المستشارين وحزب المحافظين [(2415)]. ولذلك قيل إن «فترة ولاية حكومة المحافظين منذ عام 1979 كانت عصر الاستشارات

الإدارية» [(2416)]، وإن «ظهور المستشارين الإداريين كان إحدى الخصائص المميزة لسنوات حكم تاتشر» [(2417)].

في حالة بريطانيا، فمن الصحيح أن هناك علاقة بين ظهور المستشارين في الحكومة وحقيقة كون المحافظين في الحكم في خلال الثمانينيات إلى أواسط التسعينيات. ومن الصحيح أيضًا أنه بعد عام من انتخاب حكومة العمال، فقد ذكر اتحاد الاستشارات الإدارية واتحاد التجارة الذي يمثل مصالح الخدمات الاستشارية في بريطانيا أن «الارتفاع المفاجئ في إيرادات القطاع العام الذي استمر مدة 15 عامًا قد انتهى» [(2418)]، وكما يشير الجدول (28-2) فإنه على الرغم من أن ما يزيد عن 30 في المئة من إيرادات اتحاد الاستشارات الإدارية جاء من القطاع العام، فإن هذه النسبة انخفضت إلى 15 في المئة في عام 1999 وإلى 10 في المئة في عام 2000. ولكن النظرة الدقيقة إلى جدول (28-2) تظهر أن أكبر انخفاض في النفقات كان في عهد حكومة المحافظين في عام 1995، وهذا قريب جدًا من تقرير وحدة الفاعلية في عام 1994 الذي تحدثت عنه الصحافة ووصفته بأنه دليل على «هدر الموارد» [(2419)].

ج- الحوكمة وسياسة البراغماتية في الألفية الجديدة

في أواسط التسعينيات من القرن العشرين وبعد عقدين من التركيز على إصلاح **إدارة** الحكومة، بدأ صناع القرار يبدون المزيد من القلق في شأن الجانب **السياسي** لعملية الحكم [(2420)]. وإذا ما استخدمنا التفريق الذي اقترحه غابلر وأوزبورن [(2421)]، فيبدو أن تركيز الإصلاح عبر السنوات القليلة الماضية قد تحول من **التجذيف** إلى **التوجيه.** وقد أصدرت حكومة بلير بعد تسلمها للسلطة وثيقة الورقة البيضاء عن **تحديث الحكومة** [(2422)]. وادعت الوثيقة أنه على الرغم من أن الإصلاحات الإدارية السابقة حسنت الإنتاجية ورفعت قيمة النقد، فإنها لم تتنبه كثيرًا للعملية السياسية. وقد ركزت على ضمان صناعة السياسات وتنفيذها بطريقة ثابتة وفعالة عبر المؤسسات المختلفة لمعالجة قضايا لا يمكن التعامل معها على مستوى الوزارة أو الدائرة - وهذه هي ما أصبح يعرف بـ «السياسات المشتركة» - ضد خلفية زيادة الفصل بين السياسة وتنفيذها، وترتيبات لا مركزية متنوعة للتنفيذ [(2423)]. وبالمثل، بعد أن حلت الحكومة في كندا مشكلة العجز لديها، انصب تركيز الإصلاح في أواسط التسعينيات على بناء قدرة السياسة والإدارة الأفقية [(2424)].

الجدول (28-2): إيرادات اتحاد الاستشارات الإدارية: من القطاع العام (النسبة المئوية الإجمالية)

السنة	النسبة المئوية
1980	14
1985	24
1990	31
1991	28
1992	26
1993	27
1994	29
1995	17
1996	15
1997	21
1998	21
1999	15
2000	10
2001	13

المصدر:

.Management Consultancies Association, Annual Reports

لقد صممت هذه الإصلاحات لتجعل الحكومة أكثر «ذكاء» وأقدر على مواجهة حاجات الناس بفعل تأثرها بالسياسة الجديدة لـ «الطريق الثالث» التي طورها كلينتون وبلير وشرويدر وقادة آخرون في مركز الطيف السياسي [(2425)]. فبينما كان اليمين السياسي في الثمانينيات ضد البيروقراطية ومناهضًا للدولة، كانت سياسة الطريق الثالث في أواخر التسعينيات أكثر براغماتية وأقل ميلًا لتشويه دور القطاع العام [(2426)]. فكان التركيز الجديد على الشراكة مع القطاع الخاص أو القطاعات التطوعية. كما لاحظ نيل وليامز (Neil Williams) أن تحديث مسار السياسة، في حالة بريطانيا، قد أدى إلى «دور كبير للأشخاص الخارجيين» [(2427)] بوصفه طريقةً لضمان الإفادة من وجهات نظر متعددة ومعرفة وخبرة في السياسة. وكان هذا هو السياق الذي أعاد المستشارون الإداريون فيه تعريف أنفسهم في أواخر التسعينيات من القرن العشرين، حيث أصبحوا «شركاء في الحوكمة». وكما يمكن للمرء أن يقرأ في موقع أكسنتشر (Accenture) وهو أكبر شركة استشارية في العام، «يتوقع المواطنون الآن أن تكون الحكومة كالقطاع الخاص تعمل على مدار الساعة - وأكثر فاعلية وتقف دائمًا إلى جانب

الناس الذين تخدمهم. والحكومة تحتاج إلى شريك لتحسن طريقة خدمتها للمواطنين... وكان موقع أكسنتشر هو الشريك».

إن كون الاستشارات شريكة في الحوكمة يعني أنها لا تقتصر على تقديم النصائح للمؤسسات التي تتعامل معها والتي ستقرر في ما بعد ما إذا كانت ستنفذ الاستشارات أم لا. وفي عام 1986، عَرّف مكتب العمل الدولي «المستشار» بأنه خبير منفصل عن المؤسسة التي تستخدمه [(2428)]. وبازدياد «الاستشارات الخارجية» ازدادت مساهمة المستشارين في تقديم الخدمات وأصبحوا أقل انفصالًا عن عملائهم ممّا كانوا عليه سابقًا. تعني «الاستشارات الخارجية» (التعهيد) - التي أصبحت أسرع القطاعات نموًا للمستشارين - أن تقوم مؤسسة بتكليف مؤسسة استشارية بالإشراف على إحدى وظائفها الإدارية أو على أحد مشروعاتها [(2429)]. وقد أظهرت دراسة مسحية أجريت في بريطانيا على مستخدمي الخدمات الاستشارية في عام 2001 أن 96 في المئة من العملاء ذكروا أنهم يريدون «نوعًا من العلاقة مع الشركة الاستشارية التي يتعاملون معها بدلًا من إبقائها بعيدة منهم. لقد أصبح المستشارون، من دون شك، شركاء بدلًا من مُورِّدين للخدمة» [(2430)]. ولم يعد التدخل السريع هو المألوف، بل أصبح الاتجاه اليوم نحو التعاقد لفترة طويلة بين المؤسسة الاستشارية والعملاء، كما حدث في العقد بين وزارة الدفاع البريطانية وشركة PwC لمدة ست سنوات، وكان هناك عقد آخر لمدة عشر سنوات مع وزارة الداخلية لتغطية خدمات الهجرة وبرامجها [(2431)]. يرغب المستشارون بالحصول على عقود كبيرة لأن هذه طريقة لحماية مصالحهم من التقلبات الاقتصادية.

إن التعهيد للحصول على «الاستشارات الخارجية» قوي جدًا في مجال تقنية المعلومات. فقد نشطت الشركات الاستشارية في تطوير الحكومات الإلكترونية وتعزيز استخدام تقنية المعلومات بصفتها أداةً لتجاوز حدود المؤسسات وجعل الحكومة أكثر «تماسكًا» [(2432)]. وقد وصف بعض المراقبين الحكومة الإلكترونية بـ «النمط الجديد» في إصلاحات القطاع العام (Accenture)، ووفقًا لما قاله باتريك دنليفي (Patrick Dunleavy) ورفيقه، إن الحكومة الإلكترونية «تجاوزت وحلت محل» الإدارة العامة الجديدة التي مضى وقتها، كما يدعيان [(2433)]. إن اختلاف الحكومة الإلكترونية عن الإدارة العامة الجديدة ما زال سؤالًا مفتوحًا. وكما هو الحال في الإدارة العامة الجديدة التي أدى ظهورها في الثمانينيات من القرن العشرين إلى زيادة الإنفاق العام على الخدمات الاستشارية، فإن الحكومة الإلكترونية أيضًا أصبحت سوقًا سريعة النمو للخدمات الاستشارية الإدارية. لقد أدت خطة عمل الحكومة الإلكترونية في أوروبا التي تبناها الاتحاد الأوروبي في عام 2000 إلى المزيد من الطلب على تقنيات المعلومات في القطاع العام. تشير الدراسات إلى أن إنفاق الحكومات

في أوروبا الغربية على الحكومة الإلكترونية بلغ 2.3 مليار دولار أميركي في عام 2003 [(2434)].

تقدر نفقات الولايات المتحدة الاتحادية والمحلية على الحكومة الإلكترونية بستة مليارات دولار في عام 2005. وعلاوة على ذلك، فإن استعمال تقنية المعلومات في الحكومة اتخذ اتجاهًا جديدًا يركز على الناحية الأمنية وبخاصة بعد حوادث 11 أيلول/سبتمبر في عام 2001 وإنشاء وزارة الأمن القومي. وتساهم المؤسسات الاستشارية في واشنطن الآن في توفير التكنولوجيا التي يمكن أن تساعد، كما ذكر رئيس فرع القطاع العام في شركة Bearing Point (وهو مستشار سابق لمجموعة «KPMG» الاستشارية)، «في تخفيف المخاطرة بكشف المعلومات القيمة لأعدائنا» [(2435)]. وينظر المستشارون إلى الحرب العالمية على الإرهاب أنها سوق متنامية يتوقع أن تنفق فيها الدول ما يقدر بـ 550 مليار دولار على الأمن القومي [(2436)].

ثالثًا: توفير الخدمات الاستشارية للحكومة

تظهر المناقشات السابقة أن المستشارين الإداريين كائنات قابلة للتكيف بدرجة عالية وقادرة على تحويل نفسها لتستفيد من الفرص التي يؤمنها السياق السياسي ابتداء من المخططين العقلانيين والتكنوقراط وأنصار الإدارة العامة الجديدة والشركاء في الحوكمة وفي الحرب العالمية على الإرهاب.

بصورة رسمية، فإن صناع القرار هم الذين يسعون للمساعدة من المستشارين من أجل تغيير طريقة إدارة القطاع العام. ولم يكن بوسعهم أن يفعلوا ذلك لو لم تكن الخدمات الاستشارية، كمجال عمل، موجودة أو ضعيفة. ومن الواضح أن وجود الاستشارات الإدارية ودرجة تطورها قد يؤثران في مدى استخدام الدول لخدمات المستشارين الإداريين في إصلاح بيروقراطياتهم.

وعند النظر إلى جانب العرض من العلاقة بين المستشارين والحكومة، فإن الجزء الآتي سيركز على عوامل ثلاثة: تطور الخدمات الاستشارية وحجمها، استراتيجيات التسويق التي يستخدمها المستشارون لترويج منتجاتهم، والضغوط التي يستخدمونها لبناء شبكاتهم للاتصال بصناع السياسة في الحكومة.

1- حجم الخدمات الاستشارية

ظلت الخدمات الاستشارية مزدهرة حتى وقت قصير في القطاعين العام والخاص وبأنماط النمو نفسها [(2437)]. ففي عام 2002، قدر حجم السوق العالمية للخدمات الاستشارية بحوالى 119 مليار دولار أميركي، وكان نصف هذه النفقات في الأقل في الولايات المتحدة [(2438)]، مقارنة بحوالى 40 في المئة في أوروبا.

الجدول (3-28): سوق الاستشارات الإدارية العالمية

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
مليار دولار أميركي	51	62	73	89	102	112	119

المصدر:
Kennedy Information, «The Global Consulting Marketplace 2003: Key Data, Forecasts & Trends,» Kennedy Information Inc, at: https://goo.gl/i5kKPc

أول مرة منذ ثلاثة عقود ونيف، كان من المتوقع أن تنخفض إيرادات الاستشارات العالمية في عام 2003. ووفقًا لمؤسسة كينيدي للمعلومات، وهي منظمة بحثية تجمع المعلومات وتجري تحليلات عن صناعة الاستشارات الإدارية، تشير الدلائل إلى أن عام 2003 سيكون عامًا صعبًا لمهنة الاستشارات». ومن الأسباب التي ذكرتها مؤسسة كينيدي في هذا الشأن «الفضائح المحاسبية المتعددة التي انفجرت في عام 2002».

أ- العلاقة مع المحاسبة

هناك خلفية محاسبية وهندسية للاستشارات الإدارية. فقد ظهرت أولًا في الولايات المتحدة في بداية القرن العشرين على يد فريدريك تايلور (Frederick Taylor) وطريقته في «الإدارة العلمية» في العمل [(2439)]. وقد وصف الممارسون الأوائل أنفسهم بأنهم «مهندسون صناعيون». ولكن الاستشارات الإدارية نشأت لتجعل نفسها صناعية بمليارات عدة من الدولارات في الستينيات عندما دخلت شركات المحاسبة الدولية في مجال الاستشارات [(2440)]. وكانت تلك المؤسسات التي عرفت بـ «الثمانية الكبار» (Big Eight) بما فيها شركة آرثر أندرسن (Arthur Andersen)، وكوبرز وليبراند (Coopers & Lybrand)، وإيرنست وويني (Ernst & Whinney)، وآرثر يونغ (Arthur Young)، وكي بي أم جي بيت مارويك (KPMG Peat Marwick)، وديلويت (Deloitte)، وهاسكنر وسلز (Haskins & Sells)، وتوتش روس (Touche Ross)، وبرايس ووترهاوس(Price Waterhouse).

عندما تحولت هذه الشركات إلى العمل في الاستشارات الإدارية حسّن المحاسبون صدورها بشكل كبير. وجلب المحاسبون معهم هالة من الاحترام والجدية والمهنية. وعلى عكس المهندسين الصناعيين، لم ينظر إلى تدخل المحاسبين في الاستشارات الإدارية كـ «غرباء أو متطفلين» في عمل

الشركات، لأن المحاسبين كانوا قد طوروا علاقة منظمة مع عملائهم [(2441)]. وبصفتهم مدققين للشركات الكبرى في قطاع الصناعة والأعمال في أميركا الشمالية وأوروبا، فقد اكتسب كثير من هذه الشركات شهرة عالمية في المحاسبة. إن الشهرة التي رافقت هذا الازدهار ساعدت الشركات الثماني الكبرى لتصبح قادة العالم في مجال الخدمات الاستشارية الإدارية [(2442)]. وفي عام 1988، خضعت الشركات الثمانية الكبرى لعملية دمج وأصبح عددها خمس شركات وبلغت إيراداتها العالمية 25 مليار دولار أميركي، ومثلت بذلك حوالى 35 في المئة من السوق العالمية [(2443)].

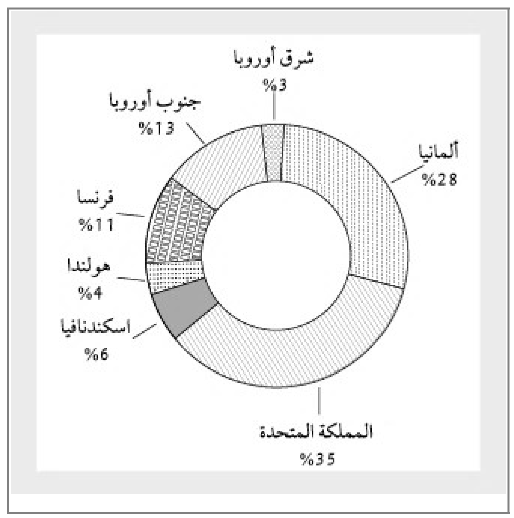
كان للمحاسبين دور ريادي عندما قرروا الدخول في مجال الاستشارات الإدارية لأنهم كانوا يعرفون عملاءهم سابقًا كما كانوا يعرفون أيضًا أسرار تلك الشركات والمؤسسات. وفي الوقت نفسه، واجهوا مشكلة محتملة تمثلت في تضارب المصالح بين أدوارهم كمحاسبين قانونيين ومستشارين إداريين. وهذا ما حدث في عام 2002 بالضبط عندما اكتشف أن آرثر أندرسن قد خالف القانون بتلفه وثائق مؤسسة إنرون التي كانت أحد عملاء شركة أندرسن، والتي كانت أيضًا تخضع لتحقيق من الحكومة الأميركية لإخفائها بعض الديون وتسترها على انهيارها الوشيك لكي لا يعلم به الدائنون والمستثمرون [(2444)]. إن واقع أن أكثر من نصف مبلغ الـ 52 مليار دولار أميركي الذي دفعته شركة إنرون من أتعاب الاستشارات جعلت المراقبين في الولايات المتحدة والسياسيين في الكونغرس يدعون أن ذلك ساهم في قرار أندرسن بعدم كشف الكذب المستمر لشركة إنرون [(2445)].

قامت الشركات الخمس الكبرى ببيع شركاتها الاستشارية لكي لا تضعف هيئة الصرافة والسندات المالية الأميركية ممارساتها الرقابية الذاتية في مهنة المحاسبة ولكي لا تتدخل لتمنع المحاسبين من تقديم الخدمات الاستشارية لعملائهم. فعلى سبيل المثال، تحولت شركة KPMG للمحاسبة والتدقيق إلى شركة Bearing Point، بينما باعت شركة Ernst & Young ما يتعلق بالاستشارات من شركتها إلى شركة Cap Gemini في عام 2000، واشترت شركة آي بي أم القسم المتعلق بالاستشارات من شركة Pricewaterhouse Coopers عام 2002 بمبلغ 3.5 مليار دولار أميركي.

إنه من غير القانوني للمحاسبين تقديم خدمات الاستشارات وخدمات التدقيق للعميل نفسه، في عدد من الدول الأوروبية، بما فيها البرتغال وإيطاليا وفرنسا [(2446)]. ويعد هذا أحد الأسباب الرئيسة التي جعلت الاستشارات الإدارية لم تتطور في تلك البلدان كما هو الحال في بلدان أخرى مثل بريطانيا وألمانيا. وكما يظهر الشكل (28-1)، فإن بريطانيا تتمتع بأكبر سوق للاستشارات الإدارية في أوروبا.

بناء على ذلك، فإن هذا العرض، من حيث السوق أو حجم الصناعة، يختلف كثيرًا من بلد إلى آخر أو من منطقة إلى أخرى. فعندما يكون العرض ضعيفًا يكون الطلب ضعيفًا أيضًا، كما أن المستويات المختلفة لصناعة الاستشارات الإدارية تفسر جزئيًا بعض التباينات بين الدول في استخدام الحكومات للمستشارين كما ذكرنا سابقًا.

الشكل (28-1): إيرادات الدول الأوروبية من الاستشارات : بحسب البلدان/المناطق في عام 2003



المصدر:

Kennedy Information, «Competing in the European Consulting Market,» 2003, at: https://goo.gl/W4iMJU

2- المستشارون الإداريون بوصفهم مصممين للموضات

تنقسم الخدمات الاستشارية إلى قسمين: المؤسسات الاستشارية الكبيرة و«مراكز الاستشارات الاستراتيجية» مثل ماكينزي (McKinsey)، وميرسر (Mercer)، وبوز آلن (Booz-Allen)، وتاورز بيرين (Towers Perrin). وبخلاف المؤسسات الاستشارية التي تتخصص في الاستشارات الإدارية المالية وتقنية المعلومات، فإن هذه الشركات ترتكز على الاستشارات الاستراتيجية بما فيها التسويق وإدارة الماركات وتطوير المؤسسات وبخاصة إعادة هندسة المشروعات التجارية [(2447)]. وتقدر نفقات مراكز الاستشارات الاستراتيجية مثل ماكينزي على البحث

بحوالى 50-100 مليار دولار أميركي سنويًا. تنشر مؤسسة ماكينزي دورية فصلية، كما أصدرت 54 كتابًا عن الإدارة منذ عام 1980 [(2448)]. إن أشهر كتاب قد ألفه مستشاران من ماكينزي وهو كتاب تصدر قائمة أفضل المبيعات بعنوان **السعي نحو التميز** (*In search for Excellence*) وتأليف بيترز ووترمان (Peters & Waterman) في عام 1982. وهذا الكتاب الذي بيع منه أكثر من خمسة ملايين نسخة تمّ توصيفه بأنه واحد من المصادر الفكرية «الأكثر تأثيرًا» في تطور الإدارة العامة الجديدة [(2449)].

بالنسبة إلى المؤسسات الاستشارية الضخمة مثل ماكينزي (McKinsey) وبوز آلن وجيميني (Gemini) وآرثر دي ليتل (Arthur D. Little)، فإن واحدًا من المفاتيح الأساسية لنشر الأفكار يتمثل في إصدار المقالات والكتب والذي أصبح واحدًا من التكتيكات التسويقية الفضلى بالنسبة إلى الشركات في محاولاتها لزيادة حصتها في السوق [(2450)]. إن الكتاب هو سلاح المستشار. وكما يقرأ المرء «كيف يمكن» (How to) في شأن الاستشارات الإدارية، فإنه «يمكن للكتاب أن يخلق انفتاحًا، صدقية فورية، ويولد إيرادًا» [(2451)]. فعلى سبيل المثال، ومنذ إصداره في عام 1993، فإن كتاب **إعادة هندسة الشركة** (*Re-Engineering the Corporation*) لتشامبي (Champy) وهامر (Hammer) قد بيع بملياري نسخة تقريبًا حول العالم. وبالتتابع، فإن الشركة الاستشارية التي وظفت الكاتبين، قد زادت من إيراداتها السنوية من 70 مليون دولار أميركي في السنة التي سبقت إصدار الكتاب إلى أكثر من 160 مليون دولار أميركي في السنة التي تلت [(2452)].

إن علماء اجتماع من ذوي التخصص في الشركات والمهتمين في دراسة إدارة الابتكار قد ناقشوا في أن الشركات الاستشارات الإدارية هي «مؤسسات مصممة للموضة» والتي تتمثل أهدافها في نشر و/أو ابتكار أفكار ونماذج إدارية جديدة [(2453)]. وتظهر هذه البحوث أن الأفكار الإدارية الجديدة لا تصبح معروفة من طريق الطلب الشعبي عليها. إلا أن مصممي الموضات والنماذج كشركات الاستشارات والإعلام التجاري يقومون بدور نشط في تطوير وعي المؤسسات وأذواقها لهذه النماذج لكي تجعلها معاصرة ومألوفة، ولكي تشجع على انتشارها. ويذكر أبراهامسون أن كليات إدارة الأعمال والمؤسسات الاستشارية هي السائدة في اختيار النماذج الإدارية الدارجة بسبب ما لديها من خبرات ومهارات. ويسعى كثير من المراكز الاستشارية الاستراتيجية أن يكون رائدًا في التفكير الإداري. لقد شكل بعض المؤسسات تحالفات مع كليات إدارة الأعمال عبر تمويلها للبحث في قضايا تتعلق بمستقبل الشركات والأدوار المتغيرة للرؤساء التنفيذيين [(2454)]. ينظر إلى المستشارين بأنهم وسيط بين كليات إدارة الأعمال وعالم الأعمال. وبشكل عام، فإن المستشارين الإداريين هم الذين ينقلون الأفكار الجديدة من عالم الأكاديميا إلى عالم الأعمال والتجارة. ويصدق هذا على المؤسسات الاستشارية الأميركية (McKinsey, Boston Consulting Group, etc)، التي كانت دائمًا تتمتع بعلاقات قوية بكليات إدارة

الأعمال المشهورة في الولايات المتحدة الأميركية [(2455)]. وتمنح المؤسسات الاستشارية مستشاريها الأذكياء الوقت الكافي لكتابة كتب سعيًا منها لابتكار أفكار جديدة، ومن ثم تدعم المؤسسات بكل ثقلها في أقسام التسويق فيها لمنتجاتها النهائية.

تعمل المؤسسات الاستشارية هذه على نشر كتبها في الدوريات والمجلات وتعلن عنها في الصحف وتحصل على تشجيع لها من خبراء في الأعمال أو من رئيس الولايات المتحدة نفسه. وهذا ما حدث في نشر الكتاب الذي ألفه أوزبورن وغابلر (Osborne & Gaebler) بعنوان: **إعادة اختراع الحكومة** (*Reinventing Government*)، وكان من أكثر الكتب مبيعًا، وقد ظهر على غلافه كلمات قالها الرئيس كلينتون عنه «يجب أن يقرأه كل مسؤول منتخب في أميركا». وكان ذلك الكتاب مصدرًا رئيسًا لأفكار الإدارة العامة الجديدة في العالم في التسعينيات من القرن العشرين. وقام المؤلفان بالتحدث عن هذا الكتاب لكبار موظفي الحكومة في أماكن متعددة مثل أوتاوا ولندن وإيطاليا واليابان وكامبيرا وتركيا [(2456)].

من الممارسات الشائعة بين مراكز الاستشارات الاستراتيجية ومؤسسات المحاسبة شراء أعداد كبيرة من الكتب التي كتبها موظفوها وتوزيعها على عملائها هدايا. وساعدت هذه الطريقة في نشر أفكار المؤسسات التي ترغب في توصيلها لعملائها. فعلى سبيل المثال، نشرت مؤسسة كوبرز وليبراند (Coopers & Lybrand) في عام 1991 كتابًا بعنوان **التميز في الحكومة** (*Excellence in Government*)، الذي شجع على تطبيق أسلوب إدارة الجودة الشاملة في الحكومة. وذكر المؤلفون في مقدمة الكتاب: نأمل أن يعزز هذا الكتاب تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الحكومة لأننا نعتقد أنها أفضل طريقة لتحسين الخدمات العامة... ولهذا الغرض فقد أهدينا نسخًا من كتاب التميز في الحكومة لأعضاء في الكونغرس، وللرئيس، والوزراء الاتحاديين، ورؤساء المؤسسات الكبيرة، وحكام الولايات كلها... وقد وجهنا البحث الأخير من هذا الكتاب لهؤلاء الناس: لا بد لهم من أن يقودوا مسيرة التميز في الحكومة [(2457)].

لقد قامت شركة بيت مارويك (Peat Marwick) (والتي أصبحت في ما بعد KPMG)، وهي إحدى شركات المحاسبة الكبيرة في بريطانيا، بتنظيم ندوات لموظفي الخدمة المدنية، والمستشارين من ذوي العلاقة بإصلاح البيروقراطية، ونشرت كتبًا تشجع على تبني «منهج إداري متقدم في الحكومة التي تسعى لتتعلم من (أو لمحاكاة) بعض اتجاهات وثقافات وقيم القطاع الخاص» [(2458)]. وتضمنت تلك المنشورات: **الإدارة المالية في القطاع العام: استعراض للفترة 1979-1984** (Financial Management in the Public Sector: A Review 1979- 1984)، **وإدارة المعلومات والرقابة في وايتهول** (*Management Information and Control in Whitehall*)، **وتطوير**

صندوق النقد الدولي: التغييرات في المسار والثقافة (*Developing the FMI: Changes in Process and Culture*)، **وإدارة السياسات وتقويمها** (*Policy Management and Policy Assessment*)**.**

كانت المنشورات في أستراليا في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات من القرن العشرين تستهدف موظفي الخدمة المدنية، واشتملت على: **المجلة الأسترالية للإدارة الحكومية**. وكانت تلك المنشورات مفعمة بالإعلانات التي تنشرها المؤسسات الاستشارية الإدارية. وفي كندا، أنشأت الحكومة مركز المحاسبة والتدقيق لتأسيس الحكومة الذي أطلق مشروعًا مشتركًا مع معهد الإدارة العامة في كندا وعدد من الأكاديميين وموظفي الخدمة المدنية للبحث في سبل إيجاد طرائق بديلة لتقديم الخدمة [(2459)].

3- استراتيجيات ممارسة الضغط

مع ازدياد أهمية الطلب على الاستشارات في الحكومة في بلدان مثل بريطانيا وكندا أو أستراليا بدأت معظم المؤسسات الاستشارية إضافةً إلى اتحاد التجارة الذي يمثل هذه المصالح في الثمانينيات بتطوير مؤسسات وممارسات مختلفة تهدف إلى بناء شبكات من الاتصالات مع مسؤولي الحكومات.

في بريطانيا وبعد تطبيق «استراتيجية الكفاءة» التي اقترحتها تاتشر في الثمانينيات لوحظ «أن اتحاد الاستشارات الإدارية تحرك بسرعة لتعزيز مكانته بتطوير شبكته في الاتصالات في داخل الخدمة المدنية» [(2460)]. وفي بداية الثمانينيات أنشأ اتحاد الاستشارات الإدارية «فريق عمل للقطاع العام» لتطوير استراتيجية أكثر تطورًا لترويج الاستشارات الإدارية للحكومة. ووفقًا لما ذكره اتحاد الاستشارات الإدارية، «أنشأت المجموعة التي تتعامل مع القطاع العام، علاقات وثيقة مع الوزارات والدوائر التي تستخدم الاستشارات الإدارية، لا بهدف تكوين فهم أفضل في داخل الحكومة البريطانية للخدمات التي نستطيع تقديمها فحسب، بل بالدرجة نفسها من الأهمية، لضمان وعي أعضاء مؤسستنا بحاجات الوزارات والقيود المفروضة عليها أيضًا» [(2461)]. يتكون فريق العمل من مجموعات فرعية متعددة، ترتبط واحدة منها مباشرة بمكتب رئاسة الوزراء وتهدف إلى، كما ذكر مدير اتحاد الاستشارات الإدارية، «التأكد من وجود حوار منتظم بين الاتحاد وأعضاء من مجلس الوزراء وكبار الموظفين» [(2462)].

لقد بدأ فريق العمل فور الانتهاء من تأسيسه بتنظيم عدد من الناشطين لتسهيل تبادل الأفكار بين موظفي الحكومة البريطانية والمستشارين. وينظم اتحاد الاستشارات الإدارية سنويًا ندوة لمدة نصف يوم للموظفين المدنيين في شأن الإصلاحات الإدارية واستخدام المستشارين في القطاع العام. وفي الماضي كان يحضر هذه الندوات ما لا يقل عن 200 موظف مدني [(2463)]. كما ينظم فريق العمل للقطاع العام سلسلة من الاجتماعات (4-5 سنويًا) تحضرها

المؤسسات الأعضاء والأمناء التنفيذيون الدائمون. وتهدف هذه الاجتماعات إلى إطلاع المشاركين على مستجدات النشاط في قطاع معين من الحكومة. وتهدف هذه المؤتمرات كما ورد في رسائل اتحاد الاستشارات الإدارية إلى كبار الموظفين المدعوين للتحدث إلى فريق العمل في القطاع العام إلى «التعرف إلى كيفية عمل المستشارين كشركاء لمساعدة الخدمة المدنية في مواجهة التحديات الإدارية في المستقبل». وكانت تعقد سلسلة من الاجتماعات الشهرية الصغيرة لدعم تلك الاجتماعات العامة يحضرها كبار الموظفين من المؤسسات الأعضاء وصناع السياسات. ويعتقد اتحاد الاستشارات الإدارية أن تلك الاجتماعات «توفر فرصة مثالية غير رسمية لمناقشات واسعة لموضوعات ذات أهمية للمضيفين والمستضافين» [(2464)]. في الماضي كان ضيوف اتحاد الاستشارات الإدارية يشتملون على رئيس وحدة السياسات وكبار المسؤولين الماليين وأعضاء من وحدة الكفاءة وأعضاء من مجلس رئاسة الوزراء.

اقتداءً بما يفعله اتحاد الاستشارات الإدارية، بدأت المؤسسات الأعضاء فيه في الثمانينيات من القرن العشرين بتنظيم نشاط للضغط على مسؤولي الحكومة البريطانية وأنشأت أقسامًا للخدمات الحكومية في داخل تلك المؤسسات. وتضمنت تلك الأقسام «بعض البيروقراطيين السابقين وآخرين من ذوي الخبرة في القطاع العام الذين تمّ استخدامهم لتطوير علاقات جيدة مع الموظفين المدنيين ولبيع خدمات المؤسسات العديدة والمتنوعة» [(2465)].

عندما أصبحت الحكومة أحد العملاء المهمين، ازداد سعي المستشارين الإداريين للحصول على معلومات داخلية عن خطط الحكومة للإصلاحات الإدارية المستقبلية. وفي هذا البحث عن المعلومات، أصبح لأعضاء البرلمان أهمية كبيرة في تأمين الاتصال مع أعضاء مهمين في الحكومة. وفي عام 1988 طلب تيم سميث أحد البرلمانيين من حزب المحافظين الإجابة عن ما لا يقل عن 18 سؤالًا من الدوائر الحكومية في ما يتعلق بالاستشارات الإدارية. وكشفت الإجابات طبيعة العقود والشركات الناجحة ومسؤولياتها والنفقات الحكومية في هذا المجال [(2466)].

لقد أشار بعضهم في بريطانيا إلى «الباب الدوار» بين الحكومة والمؤسسات الاستشارية الإدارية عبر الإشارة إلى حقيقة أن مارغريت هودج عملت في شركة برايس ووتر هاوس كوبرز قبل أن تصبح وزيرة، وأن باتريشا هيوت كانت مديرة للبحوث في أندرسن [(2467)]. وتقدم المؤسسات الاستشارية الكبرى بعض خبرائها للعمل مجانًا لتقديم الاستشارات لبعض الدوائر الحكومية. وقد أدى التحقيق الذي أجرته صحيفة **الأوبزيرفر** (*The Observer*) في عام 2002 إلى شجار في شأن «استغلال المصالح بتقديم الخبراء» [(2468)]. وأظهر أن المؤسسات التي قدمت بعض موظفيها مجانًا مثل برايس ووترهاوس كوبرز وإرنست ويونغ قد فازت بعقود حكومية مربحة. وذكر أحد المستشارين في

وزارة المالية في صحيفة **الأوبزيرفر** «قمت ببعض الأعمال المتعلقة بقضايا السياسات وكان لدي إمكان كبير للحصول على ما أريد من معلومات» [(2469)].

الجدول (4-28): المساهمات السياسية للخمسة الكبار في الولايات المتحدة::

العام الانتخابي 2000

المؤسسة	المبلغ (بالدولار)	الديمقراطيون (النسبة)	الجمهوريون (النسبة)
إرنست ويونغ	2,361,186	42	57
ديلويت وتوش	1,691,661	29	71
PwC	1,678,811	25	75
آرثر أندرسن	1,210,664	27	73
KPMG LLP	1,055,039	30	69

تعد المساهمات المالية للأحزاب والمرشحين في الكونغرس الأميركي ممارسة مألوفة بين المؤسسات الاستشارية الكبيرة. ففي الدوائر الانتخابية لعام 2000، تبرعت الشركات الخمس الكبرى بثمانية ملايين دولار للحزبين السياسيين الكبيرين: 61 في المئة للجمهوريين و38 في المئة للديمقراطيين.

في عقب فضيحة إنرون، كشف المراقبون للمشهد السياسي الأميركي عن حقيقة أن «قلة فحسب من السياسيين في واشنطن لم يستلموا شيئًا من آرثر أندرسن» [(2470)]. وكانت شركة آرثر أندرسن أكبر المتبرعين لحملة بوش الانتخابية حيث تبرعت بمبلغ 146,000 دولار أميركي من خلال موظفيها ولجنة العمل السياسي فيها. ومنذ عام 1989، تبرعت أندرسن بأكثر من خمسة ملايين دولار أميركي من لجنة العمل السياسي وتبرعات فردية للمرشحين الاتحاديين والأحزاب، وكان أكثر من ثلثي هذا المبلغ قد خصص للجمهوريين. كما ذكر أن أكثر من نصف أعضاء مجلس النواب الحالي قد استلموا نقدًا من شركة أندرسن في خلال العقد الماضي. وقد ذكر 94 عضوًا من أصل 100 من أعضاء مجلس الأعيان مساهمات شركة أندرسن منذ عام 1989 [(2471)].

أخيرًا، على المستوى الأوروبي، أعيد تصنيف اتحادات الاستشارات الإدارية الوطنية في مؤسسة واحدة سميت اتحاد المؤسسات الاستشارية الإدارية (FEACO) الذي كان مركزه في بروكسل. وقدم هذا الاتحاد نفسه بصفته «الصوت

الموحد» للمستشارين لترويج «مصالح الاستشاريين الإداريين في المؤسسات العالمية المختلفة وذلك من طريق إدامة التواصل بالمؤسسات الأوروبية مثل: الاتحاد الأوروبي» [(2472)]. ويتكون اتحاد المؤسسات الاستشارية من لجان عدة منها لجنة مؤسسات الشعوب الأوروبية (ECIC). وأصبحت تلك اللجنة فاعلة جدًا بعد نشر بحث الورقة البيضاء عن إصلاح الاتحاد عام 2000 [(2473)]. وكان النشاط الإصلاحي الذي قاده نيل كينوك يرتكز على أربعة مبادئ استرشادية: الكفاءة، والمساءلة، والخدمة، والشفافية [(2474)]. وبعيد نشر الورقة البيضاء، التقى أعضاء من لجنة مؤسسات الشعوب الأوروبية لتطوير «خطة عملهم» لعام 2000. وكما ذكر في تلك الوثيقة: ينبغي أن يكون الهدف الرئيس من لجنة مؤسسات الشعوب الأوروبية مراقبة تحديث الاتحاد الأوروبي والتأثير فيه وتوفير المدخلات له... وينبغي لهذه اللجنة أن تبقى على اتصال وثيق بالشخصيات الفاعلة في الاتحاد الأوروبي... وأن تظل أيضًا على اتصال وثيق بالبرلمان الأوروبي بدعوة بعض أعضائه إلى غداء عمل وتنظيم اجتماعات معهم، وذلك لمساعدتهم في فهم دور المستشارين ومساهماتهم في تحسين الإدارة الفاعلة لنشاط الاتحاد الاوروبي [(2475)].

رابعًا: خلاصة

لقد ركزنا في هذا العرض المقارن على العلاقات بين المستشارين والحكومات واستعرضنا بعض الأسباب التي جعلت تلك العلاقات أقوى في بعض الدول ممّا هي عليه في دول أخرى. لكن ما هو أثر هذا الارتباط في طرفي العلاقة في البلدان التي يكون فيها العرض والطلب على الاستشارات قويًا؟

من حيث التأثير في الحكومة، تبدو الآراء متناقضة في هذا المجال. من ناحية، يدعي المسؤولون في القطاع العام والمستشارون أن استخدام المستشارين في العملية السياسية يعد طريقة لتعزيز قدرات السياسة في الحكومة من طريق تجنيد الخبرات التي لا تكون عادة متوافرة داخليًا. كما ينظر إلى المستشارين بأنهم يوفرون المرونة: فقد تم اختيارهم وفقًا لرغبة الدائرة أو الجهة المسؤولة، ويمكن اختيارهم وفقًا لحاجات محددة. من ناحية أخرى، يدعي الناقدون أن المستشارين يضعفون قدرات الحكومة لأنهم يغتصبون بعض وظائف السياسة. ويشكل المستشارون وغيرهم من المستشارين الخارجيين جزءًا من «حكومة الظل» [(2476)] التي سيطرت على وظيفة صنع السياسات وانتزعتها من أيدي المسؤولين المنتخبين والبيروقراط. وترتبط هذه الفكرة جزئيًا بعملية «التفريغ» التي تدعي بأن «الدولة تتلاشى تدريجًا» [(2477)].

كما هو الحال عادة في مثل هذه الحوارات، فإن الحقيقة تكمن بين هذين الموقفين. تتعلق القدرة السياسية بالبعد الفكري للحوكمة [(2478)]. وهذا مفهوم

خادع يتضمن قضايا التوظيف وأمورًا تنظيمية أخرى. ومن الصعب أن نقيس بالضبط ما إذا كان المستشارون يعملون على تقويض أو تعزيز قدرة السياسة الكامنة. ويمكننا القول إننا لا نستطيع أن نعمّم بهذا الخصوص، إذ إن المستشارين يستطيعون تعزيز أو إضعاف قدرة السياسة في ضوء الحالة المحددة قيد الدراسة. ولكن هناك أمرًا واحدًا يبدو أكثر تأكيدًا وهو أن المستشارين يساهمون في توسيع القدرات السياسية لصناع القرار في الحكومة. وينظر المراقبون والنقاد إلى المستشارين على أنهم مستغلون يسعون إلى التأثير في صناع السياسة لكسب المزيد من الأموال. ولكن ماذا عن السيناريو المعاكس؟ يسمح المستشارون لصناع السياسة نشر اللوم وتوفير نوعٍ من الحماية من هجوم الأعداء على السياسات المقترحة [(2479)].

أما بالنسبة إلى التأثير في المستشارين، فإن استخدامهم المتزايد في عملية السياسة في العشرين سنة الماضية جعل الحكومة تقبل على شراء الخدمات الاستشارية بدرجة أفضل أو في الأقل بمزيد من المعرفة. وقد أشارت تقارير عديدة من وكالات حكومية أو من مكاتب التدقيق إلى طرائق تحسين قيمة النقود في الشراء في ما يتعلق باستخدام المستشارين الخارجيين. وتواجه الخدمات الاستشارية اليوم إجراءات إدارية وقواعد أكثر في التعامل مع الحكومة والتعاقد مع القطاع العام [(2480)].

من المفارقات في تطور العلاقات بين المستشارين والحكومة ما يمكن أن يسمى «كثرة استخدام الخبراء في الاستشارات»: أي إن المؤسسات الاستشارية الكبيرة أصبحت تدريجًا وكأنها مراكز للبحوث. وتكمن المفارقة في أنه إذا كان المستشارون قد ساهموا في «خصخصة» الحكومة وتسهيل إدخال ممارسات إدارة الأعمال في القطاع العام، فإن علاقاتهم الودية مع الحكومة جعلتهم أطرافًا ينتمون بدرجة أقل إلى القطاع الخاص وبدرجة أكبر إلى القطاع العام. في السنوات العشر الأخيرة، ظهرت مؤسسات استشارية عدة على شكل معاهد غير ربحية للبحوث في بعض القضايا الرئيسة في السياسة العامة. ومن هذه المعاهد: منحة برايس ووتر هاوس كوبرز (التي تسمى الآن IBM) لأعمال الحكومة أو مركز KPMG لتأسيس الحكومة في عام 1995 في كندا، ونشر مجلات مثل مجلة ماكينزي الفصلية (McKinsey Quarterly) أو مجلة أكسنتشر **آوتلوك** (Accenture's *Outlook*). وتبقى مسألة ما إذا كان دور السياسة الأكثر وضوحًا يتمثل ببساطة في كونها استراتيجية للعلاقات العامة التي تهدف إلى توضيح أن المؤسسات الاستشارية تشكل «شركات مواطنين» جيدة هي مسألة مفتوحة للنقاش. والحقيقة أن الاستشارات الإدارية لم تعد كما كانت عليه قبل ثلاثين عامًا ألا وهي تطوير علاقات وثيقة مع الحكومة.

المراجع

Abrahamson, E. «Management Fashion.» *Academy of Management Review*. vol. 21, no. 1 (1996), pp. 254-285.

.Archer, J. N. «Management Consultants in Government.» *O&M Bulletin*. vol. 23, no. 1 (1968), pp. 23-33

Aucoin, P. «Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage .Politics.» *Canadian Journal of Political Science*. vol. 19, no. 2 (1986), pp. 3-27

Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums.» *Governance*.» .________ .vol. 3, no. 2 (1990), pp. 115-137

Audit Office. «Employment of Consultants by Government Departments,» in: *Report of the Comptroller and Auditor General: .Third Report for 1994* (Wellington, 1994)

Bakvis, H. «Advising the Executive: Think Tanks, Consultants, Political Staff and Kitchen Cabinet,» in: P. Weller, H. Bakvis and R. A. W. Rhodes (eds.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives* (London: Macmillan, 1997), pp. .84-125

.Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend.» *Governance*. vol. 193, no. 1 (2000), pp. 71-104» .________

.Beale, D. *Driven by Nissan? A Critical Guide of New Management Techniques*. London: Lawrence & Wishart, 1994

BearingPoint. Homeland Security Testimonials. Statement of S. Daniel Johnson, Executive Vice-President, Public Services, Committee on House Government Reform. https://goo.gl/iLhjUW

Bissessar, A.-M. «Globalization, Domestic Politics and the Introduction of New Public Management in the Commonwealth .Caribbean.» *International Review of Administrative Sciences*. vol. 68, no. 1 (2002), pp. 113-125

Blumberg, D. F. «Marketing Consulting Services Using Public Relations Strategies.» *Journal of Management Consulting*. vol. .8, no. 1 (1994), pp. 42-48

Blunsdon, B. J. «Beneath Fashion: Why is There a Market for Management Consulting Services?.» Paper Presented at the .Professional Service Firms Workshop. University of Alberta. Edmonton, Canada. August 2002

.Campbell, C. and G. K. Wilson. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*. Oxford: Basil Blackwell, 1995

Canada. *The Royal Commission on Government Organization*, Volume 1: *Management of the Public Service*. Ottawa: The .Queen's Printer, 1962

.Carr, D. K. and I. D. Littman. *Excellence in Government*. Washington, DC: Coopers & Lybrand, 1991

Centre for Responsive Politics. Enron and Andersen. at: https://goo.gl/X8Q69A

Christensen, M. «The Big Six Consulting Firms: Creating a New Market or Meeting a Public Policy Need?.» *Australasian .Journal of Business & Social Inquiry*. vol. 1, no. 1 (2003), pp. 24-32

CIBER. *Overview of State Government Solutions Provided by CIBER*. https://goo.gl/uRecmS

.Civil Service Department. *CSD News*. vol. 3, no. 2 (February 1972)

Djelic, M.-L. *Exporting the American Model: The Postwar Transformation of American Business*. Oxford: Oxford University .Press, 1998

.Dolowitz, D. P. *Policy Transfer and British Social Policy*. Buckingham: Open University Press, 2000

Dunleavy, P. and H. Margetts. «The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age.» Paper Prepared for Delivery at the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington. 4 .September 2000

et al. «Policy Learning and Public Sector Information Technology: Contractual and E-government Change.» Paper ________ Prepared for Delivery at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco. 30 August - 2 .September 2001

Dwyer, A. and F. Harding. «Using Ideas to Increase the Marketability of Your Firm.» *Journal of Management Consulting*. vol. .9, no. 2 (1996), pp. 56-61

.Efficiency Unit. *The Government's Use of External Consultants. An Efficiency Unit Scrutiny*. London: HMSO, 1994

FEACO. *ECIC Action Plan 2000*. at: https://goo.gl/yjwZUH

Newsletter. vol. 1 (Winter 2000). at: https://goo.gl/C1pwrQ .________

.*Survey of European Management Consultancy Market*. Brussels, 2001 .________

.Fischer, F. *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, CA.: Sage, 1990

Fountain, J. E. *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings .Institution, 2001

Fry, G. K. *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on Home Civil Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press, .1993

.Fulton, Lord. *The Civil Service*, vol. 1: *Report of the Committee 1966-68*. Cmnd. 3638. London: HMSO, 1968

GAO. *Government Contractors: Are Service Contractors Performing Inherently Governmental Functions?*. Washington, DC: .United States General Accounting Office, 1992

.Giddens, A. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998

Gross, A. C. «Overview of the U.S. Management Consulting Industry.» University of Colorado. Unpublished Paper. at: https://goo.gl/N793Qz

Guttman, D. and B. Willner. *The Shadow Government: The Government's Multi-Billion Dollar Giveaway of its Decision-Making Powers to Private Management Consultants, «Experts,» and Think Tanks*. New York: Pantheon Books, 1976.

Hall, P. A. (ed.). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

Halligan, J. «Policy Advice and the Public Service,» in: B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1995), pp. 138-172.

Halloran, P. and M. Holling Worth. *A Bit on the Side: Politicians and Who Pays Them? An Insider's Guide*. London: Simon & Schuster, 1994.

Hanlon, G. *The Commercialization of Accountancy*. London: Macmillan, 1994.

Hastings, A. L. *The Need for Auditor Independence*. US House of Representatives. at: https://goo.gl/4of52C

Hawker, G. et al. *Politics and Policy in Australia*. University of Queensland Press, 1979.

Heclo, H. A. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution, 1977.

Heinz, J. P. et al. *The Hollow Core: Private Interests in National Policy-Making*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

Hood, C. and M. Jackson. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991.

Hoos, I. *Systems Analysis in Public Policy: A Critique*. Berkeley: University of California Press, 1972.

Howard, M. «A Growth Industry? Use of Consultants Reported by Commonwealth Departments, 1974-1994.» *Canberra Bulletin of Public Administration*. vol. 80 (September 1996), pp. 62-74.

Huntington, M. «Careers: Public Sector—Working in the Public Eye.» *Management Consultancy* (12 March 2001).

IDC. «Survey—IT Purchasing Patterns in Western European Public Sector: IDC # PP08J.» 2002. at: https://goo.gl/Fx18tr

Industry Week. *Global Manufacturers' Resource Guide. Top Consulting Firms*. 2000. at: https://goo.gl/2zzi3M

Jarrett, M. C. «Consultancy in the Public Sector,» in: P. Sadler (ed.), *Management Consultancy: A Handbook of Best Practices* (London: Kogan, 1998), pp. 369-383.

Jones, G. W. «Presidentialization in a Parliamentary System?,» in: C. Campbell and M. J. Wyszomirski (eds.), *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991), pp. 111-138.

Kennedy Information. *Competing in the European Consulting Market* (2003). https://goo.gl/W4iMJU

________. «The Global Consulting Marketplace 2003: Key Data, Forcasts & Trends.» Kennedy Information Inc. at: https://goo.gl/i5kKPc

Kipping, M. and L. Engwall. *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Kubr, M. *Management Consulting: A Guide to the Profession*. Geneva: International Labour Office, 1986.

Leys, C. «Intellectual Mercenaries and the Public Interest: Management Consultants and the NHS.» *Policy & Politics*. vol. 27, no. 4 (1999), pp. 447-465.

Lindquist, E. and T. Sica. *Canadian Governments and the Search for Alternative Program Delivery and Financing*. Toronto: KPMG Centre for Government Foundation and Institute of Public Administration of Canada, 1995.

Locke, R. R. *The Collapse of the American Management Mystique*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Mackenzie, G. C. *The In and Outers: Presidential Appointees and Transient Government in Washington*. Baltimore: John Hopkins Press, 1987.

Martin, J. F. *Reorienting a Nation: Consultants and Australian Public Policy*. Aldershot: Ashgate, 1998.

MCA. *President's Statement and Annual Report*. London: Management Consultancies Association, 1989; 1995; 1996; 1998; 2001.

Mellett, E. B. *From Stopwatch to Strategy: A History of the First Twenty-Five Years of the Canadian Association of Management Consultants*. Toronto: CAMC, 1988.

Metcalfe, L. «Reforming the Commission: Will Organisational Efficiency Produce Effective Governance?.» *Journal of Common Market Studies*. vol. 38, no. 5 (2000), pp. 817-841.

Nader, R. «Introduction,» in: D. Guttman and B. Willner, *The Shadow Government: The Government's Multi-Billion Dollar Giveaway of its Decision-Making Powers to Private Management Consultants, «Experts,» and Think Tanks* (New York: Pantheon Books, 1976).

Newman, J. *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage, 2001.

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume, 1992.

.Pai, L. A. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2nd ed. Scarborough: Nelson Canada, 1992

Parliament of the Commonwealth of Australia. *Engagement of External Consultants by Commonwealth Departments*. Report .302. Joint Committee of Public Accounts. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1990

.Pattenaude, R. L. «Consultants in the Public Sector.» *Public Administration Review* (May-June 1979), pp. 203-205

.Peat, M. *Current Issues in Public Sector Management*. London: 1986

Perl, A. and D. J. White. «The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis.» *Policy, Organisation & Society*. .vol. 21, no. 4 (2002), pp. 49-73

Peters, B. G. *The Policy Capacity of Government*. Research Paper no. 18. Ottawa: Canadian Centre for Management .Development, 1996

.Plowden, W. (ed.). *Advising the Rulers*. Oxford: Basil Blackwell, 1987

Providing Countervailing Analysis and Advice in a Career-Dominated Bureaucratic System,» in: C. Campbell and» .________ M. J. Wyszomirski (eds.), *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991), .pp. 219-248

Pollitt, C. «Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom.» *Public .Administration Review*. vol. 56, no. 1 (1996), pp. 81-87

.Power, M. *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press, 1997

Prince, M. *Policy Advice and Organizational Survival: Policy Planning and Research Units in British Government*. Aldershot, .Hampshire: Gower, 1983

Rassam, C. «The Management Consulting Industry,» in: P. Sadler (ed.), *Management Consultancy: A Handbook for Best .Practice* (London: Kogan Page, 1998), pp. 3-29

.and D. Oates. *Management Consultancy: The Inside Story*. London: Mercury, 1991 __________

.Rhodes, R. A. W. «The Hollowing Out of the State.» *Political Quarterly*. vol. 65, no. 2 (1994), pp. 138-151

Ridyard, D. and J. De Bolle. *Competition in European Accounting: A Study of the EC Audit and Consulting Sectors*. Dublin: .Lafferty Publications, 1992

Rueschemeyer, D. and T. Skocpol. *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton: Princeton .University Press, 1996

Saint Martin, D. «When Industrial Policy Shapes Public Sector Reform: TQM in Britain and France.» *West European Politics*. .vol. 24, no. 4 (2001), pp. 105-124

Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative .________ .*Perspective*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2004

.Simms, A. *Five Brothers: The Rise and Nemesis of the Big Bean Counters*. London: New Economics Foundation, 2002

Smith, T. «Post-Modern Politics and the Case for Constitutional Renewal.» *Political Quarterly*. vol. 65, no. 2 (1994), pp. 128- .138

.and A. Young. *The Fixers: Crisis Management in British Politics*. Aldershot: Dartmouth, 1996 ________

.Stevens, M. *The Big Six: The Selling Out of America's Top Accounting Firms*. New York: Simon & Schuster, 1991

.Stone, D. *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass, 1996

.Tewksbury, H. «Survey: Public Sector—Public Sector Go-Slow.» *Management Consultancy* (11 February 1999)

Wilding, R. W. L. «The Use of Management Consultants in Government Departments.» *Management Services in Government*. .vol. 31, no. 2 (1976), pp. 60-70

.Williams, N. «Modernising Government: Policy-Making within Whitehall.» *Political Quarterly* (1999), pp. 452-459

Willman, J. «Con Artists or Cost-Cutters? Do Whitehall's Outside Consultants Provide Value for Money?.» *Financial Times .Week-End* (30 April 1994). p. 7

(2361) D. P. Dolowitz, Policy Transfer and British Social Policy (Buckingham: Open University Press, 2000), p. 18.

(2362) M. Christensen, «The Big Six Consulting Firms: Creating a New Market or Meeting a Public Policy Need?,» Australasian Journal of Business & Social Inquiry, vol. 1, no. 1 (2003), pp. 24-32; A. Perl and D. J. White, «The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis,» Policy, Organisation & Society, vol. 21, no. 4 (2002), pp. 49-73.

(2363) T. Smith, «Post-Modern Politics and the Case for Constitutional Renewal,» Political Quarterly, vol. 65, no. 2 (1994), p. 130.

(2364) C. Leys, «Intellectual Mercenaries and the Public Interest: Management Consultants and the NHS,» Policy & Politics, vol. 27, no. 4 (1999), pp. 447-465.

(2365) H. Bakvis, «Advising the Executive: Think Tanks, Consultants, Political Staff and Kitchen Cabinet,» in: P. Weller, H. Bakvis and R. A. W. Rhodes (eds.), The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives (London: Macmillan, 1997), p. 106.

(2366) C. Hood and M. Jackson, Administrative Argument (Aldershot: Dartmouth, 1991), p. 224.

(2367) J. F. Martin, Reorienting a Nation: Consultants and Australian Public Policy (Aldershot: Ashgate, 1998).

(2368) Les cabinets de conseil, les géo-maîtres du monde,» Le Monde,» 19/1/1999, pp. i-iii.

(2369) P. A. Hall (ed.), The Political Power of Economic Ideas (Princeton: Princeton University Press, 1989); D. Rueschemeyer and T. Skocpol, States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies (Princeton: Princeton University Press, 1996).

(2370) M. Power, The Audit Society (Oxford: Oxford University Press, 1997).

(2371) P. Dunleavy et al., «Policy Learning and Public Sector Information Tech: Contractual and E-government Change,» Paper Prepared for Delivery at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August - 2 September 2001.

(2372) Kennedy Information: «Competing in the European Consulting Market,» 2003, at: https://goo.gl/W4iMJU; «The Global Consulting Marketplace 2003: Key Data, Forecasts & Trends,» Kennedy Information Inc, at: https://goo.gl/i5kKPc

GAO, Government Contractors: Are Service Contractors Performing (2373) Inherently Governmental Functions? (Washington, DC: United States General Accounting Office, 1992); D. Guttman and B. Willner, The Shadow Government: The Government's Multi-Billion Dollar Giveaway of its Decision-Making Powers to Private Management Consultants, «Experts,» and Think Tanks (New York: Pantheon Books, 1976); J. P. Heinz et al., The Hollow Core: Private Interests in National Policy-Making (Cambridge, .MA: Harvard University Press, 1993)

A.-M. Bissessar, «Globalization, Domestic Politics and the (2374) Introduction of New Public Management in the Commonwealth Caribbean,» International Review of Administrative Sciences, vol. 68, no. 1 (2002), pp. 113-125; M.-L. Djelic, Exporting the American Model: The Postwar Transformation of American Business (Oxford: Oxford University Press, 1998); R. R. Locke, The Collapse of the American Management .Mystique (Oxford: Oxford University Press, 1996)

P. Aucoin, «Administrative Reform in Public Management: (2375) Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums,» Governance, vol. 3, no. 2 (1990), pp. 115-137

D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the (2376) Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (New York: Plume, .1992)

.K. Holman, «Day of the Gurus,» The Guardian, 12/11/1997, p. 9 (2377)

C. Pollitt, «Antistatist Reforms and New Administrative Directions: (2378) Public Administration in the United Kingdom,» Public Administration .Review, vol. 56, no. 1 (1996), pp. 84-85

M. Kipping and L. Engwall, Management Consulting: Emergence (2379) and Dynamics of a Knowledge Industry (Oxford: Oxford University Press, .2002)

G. K. Fry, Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on (2380) .Home Civil Service (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993)

A. C. Gross, «Overview of the U.S. Management Consulting (2381) Industry,» University of Colorado, Unpublished Paper, at: https://goo.gl/N793Qz

.Hall (ed.), The Political Power (2382)

G. C. Mackenzie, The in and Outers: Presidential Appointees and (2383) Transient Government in Washington (Baltimore: John Hopkins Press, .1987)

H. A. Heclo, A Government of Strangers: Executive Politics in (2384)
.Washington (Washington, DC: Brookings Institution, 1977)

W. Plowden (ed.), Advising the Rulers (Oxford: Basil Blackwell, (2385)
.1987)

C. Campbell and G. K. Wilson, The End of Whitehall: Death of a (2386)
.Paradigm? (Oxford: Basil Blackwell, 1995)

J. Halligan, «Policy Advice and the Public Service,» in: B. G. Peters (2387)
and D. J. Savoie (eds.), Governance in a Changing Environment (Montreal
.and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1995), p. 146

P. Aucoin, «Organizational Change in the Machinery of Canadian (2388)
Government: From Rational Management to Brokerage Politics,» Canadian
Journal of Political Science, vol. 19, no. 2 (1986), pp. 3-27

L. A. Pai, Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed. (2389)
.(Scarborough: Nelson Canada, 1992), p. 66

F. Fischer, Technocracy and the Politics of Expertise (Newbury Park, (2390)
.CA.: Sage, 1990)

Lord Fulton, The Civil Service, vol. 1: Report of the Committee (2391)
.1966-68, Cmnd. 3638 (London: HMSO, 1968), p. 12

.Ibid., p. 12 (2392)

.Ibid (2393)

Canada, The Royal Commission on Government Organization, (2394)
volume 1: Management of the Public Service (Ottawa: The Queen's Printer,
.1962)

J. N. Archer, «Management Consultants in Government,» O&M (2395)
.Bulletin, vol. 23, no. 1 (1968), pp. 23-33

Civil Service Department, CSD News, vol. 3, no. 2 (February 1972), (2396)
.p. 5

E. B. Mellett, From Stopwatch to Strategy: A History of the First (2397)
Twenty-Five Years of the Canadian Association of Management
.Consultants (Toronto: CAMC, 1988), p. 22

R. L. Pattenaude, «Consultants in the Public Sector,» Public (2398)
.Administration Review (May-June 1979), pp. 203-205

I. Hoos, Systems Analysis in Public Policy: A Critique (Berkeley: (2399)
.University of California Press, 1972), pp. 1-2

R. Nader, «Introduction,» in: Guttman and Willner, The Shadow (2400)
.Government, p. x

M. Prince, Policy Advice and Organizational Survival: Policy (2401) Planning and Research Units in British Government (Aldershot, Hampshire: .Gower, 1983)

W. Plowden, «Providing Countervailing Analysis and Advice in a (2402) Career-Dominated Bureaucratic System,» in: C. Campbell and M. J. Wyszomirski (eds.), Executive Leadership in Anglo-American Systems .(Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991), p. 229

G. Hawker et al., Politics and Policy in Australia (University of (2403) Queensland Press, 1979); T. Smith and A. Young, The Fixers: Crisis .Management in British Politics (Aldershot: Dartmouth, 1996), p. 116

G. W. Jones, «Presidentialization in a Parliamentary System?,» in: (2404) .Campbell and Wyszomirski (eds.), Executive Leadership, pp. 111-138

D. Stone, Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the (2405) .Policy Process (London: Frank Cass, 1996)

.Halligan, «Policy Advice,» p. 153 (2406)

.Pattenaude, «Consultants,» p. 203 (2407)

R. W. L. Wilding, «The Use of Management Consultants in (2408) Government Departments,» Management Services in Government, vol. 31, .no. 2 (1976), p. 69

D. Saint Martin, Building the New Managerialist State: Consultants (2409) and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective, 2nd .ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004)

M. Howard, «A Growth Industry? Use of Consultants Reported by (2410) Commonwealth Departments, 1974-1994,» Canberra Bulletin of Public .Administration, vol. 80 (September 1996), p. 70

Parliament of the Commonwealth of Australia, Engagement of (2411) External Consultants by Commonwealth Departments, Report 302, Joint Committee of Public Accounts (Canberra: Australian Government .Publishing Service, 1990)

Audit Office, «Employment of Consultants by Government (2412) Departments,» in: Report of the Comptroller and Auditor General: Third .Report for 1994 (Wellington, 1994)

Efficiency Unit, The Government' s Use of External Consultants. An (2413) .Efficiency Unit Scrutiny (London: HMSO, 1994), p. 19

.Ibid., p. 46 (2414)

J. Willman, «Con Artists or Cost-Cutters? Do Whitehall's Outside (2415) Consultants Provide Value for Money?,» Financial Times Weekend (30

.April 1994), p. 7

D. Beale, Driven by Nissan? A Critical Guide of New Management (2416)
.Techniques (London: Lawrence & Wishart, 1994), p. 13

.Smith and Young, The Fixers, p. 137 (2417)

MCA, President’s Statement and Annual Report (London: (2418)
.Management Consultancies Association, 1998), p. 3

.«Willman, «Con Artists or Cost-Cutters (2419)

B. G. Peters, The Policy Capacity of Government, Research Paper (2420)
.no. 18 (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1996)

.Osborne and Gaebler, Reinventing Government (2421)

N. Williams, «Modernising Government: Policy-Making within (2422)
.Whitehall,» Political Quarterly (1999), pp. 452-459

.Ibid., p. 452 (2423)

H. Bakvis, «Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal (2424)
.Dividend,» Governance, vol. 193, no. 1 (2000), pp. 71-104

A. Giddens, The Third Way: The Renewal of Social Democracy (2425)
.(Cambridge: Polity Press, 1998)

J. Newman, Modernising Governance: New Labour, Policy and (2426)
.Society (London: Sage, 2001)

.Williams, «Modernising», p. 456 (2427)

M. Kubr, Management Consulting: A Guide to the Profession (2428)
.(Geneva: International Labour Office, 1986)

H. Tewksbury, «Survey: Public Sector—Public Sector Go-Slow,» (2429)
.Management Consultancy (11 February 1999)

MCA, President’s Statement and Annual Report (London: (2430)
.Management Consultancies Association, 2001), p. 4

M. Huntington, «Careers: Public Sector—Working in the Public (2431)
.Eye,» Management Consultancy (12 March 2001)

J. E. Fountain, Building the Virtual State. Information Technology (2432)
.and Institutional Change (Washington, DC: Brookings Institution, 2001)

P. Dunleavy and H. Margetts, «The Advent of Digital Government: (2433)
Public Bureaucracies and the State in the Internet Age,» Paper Prepared for
Delivery at the 2000 Annual Meeting of the American Political Science
.Association, Washington, 4 September 2000, p. 1

IDC, «Survey—IT Purchasing Patterns in Western European Public (2434)
Sector: IDC # PP08J,» 2002, at: https://goo.gl/Fx18tr

(2435) BearingPoint, Homeland Security Testimonials, Statement of S. Daniel Johnson, Executive Vice-President, Public Services, Committee on House Government Reform, at: https://goo.gl/iLhjUW

(2436) Governments around the World will Spend an Estimated $550» Billion on Homeland Security in 2003,» Reuters, 7/7/2003, at: https://goo.gl/FV1TyV

(2437) C. Rassam, «The Management Consulting Industry,» in: P. Sadler (ed.), Management Consultancy: A Handbook for Best Practice (London: .Kogan Page, 1998), pp. 3-29

(2438) .«Gross, «Overview of the U.S. Management

(2439) C. Rassam and D. Oates, Management Consultancy: The Inside .Story (London: Mercury, 1991)

(2440) M. Stevens, The Big Six: The Selling Out of America's Top .Accounting Firms (New York: Simon & Schuster, 1991)

(2441) .Mellet, From Stopwatch to Strategy, p. 5

(2442) G. Hanlon, The Commercialization of Accountancy (London: .Macmillan, 1994)

(2443) Industry Week, Global Manufacturers' Resource Guide. Top Consulting Firms, 2000, at: https://goo.gl/2zzi3M

(2444) J. D. Glater, "Longtime Clients Leave Arthur Andersen," The New .York Times, 16/3/2002, p. 1 and B3

(2445) A. L. Hastings, The Need for Auditor Independence, US House of Representatives, at: https://goo.gl/4of52C

(2446) D. Ridyard and J. De Bolle, Competition in European Accounting: A Study of the EC Audit and Consulting Sectors (Dublin: Lafferty .Publications, 1992), p. 67

(2447) .Rassam, «The Management,» p. 13

(2448) Manufacturing Best-Sellers: A Scam Over a 'Best-Selling'» Business Book Shows How Obsessed Management Consultancies Have Become with Producing the Next Big Idea,» The Economist, 5/8/1995, p. .57

(2449) .Aucoin, «Administrative», p. 117

(2450) A. Dwyer and F. Harding, «Using Ideas to Increase the Marketability of Your Firm,» Journal of Management Consulting, vol. 9, .no. 2 (1996), pp. 56-61

(2451) D. F. Blumberg, «Marketing Consulting Services Using Public Relations Strategies,» Journal of Management Consulting, vol. 8, no. 1

.(1994), p. 46

.Manufacturing Best-Sellers,» p. 57» (2452)

E. Abrahamson, «Management Fashion,» Academy of Management (2453)
.Review, vol. 21, no. 1 (1996), pp. 254-285

A. Wooldridge, «Trimming the Fat: A Survey of Management (2454)
.Consultancy,» The Economist, 22/3/1997, p. 17

.Rassam and Oates, Management Consultancy, p. 23 (2455)

D. Saint Martin, «When Industrial Policy Shapes Public Sector (2456)
Reform: TQM in Britain and France,» West European Politics, vol. 24, no.
.4 (2001), p. 587

D. K. Carr and I. D. Littman, Excellence in Government (2457)
.(Washington, DC: Coopers & Lybrand, 1991), p. 1

M. Peat, Current Issues in Public Sector Management (London, (2458)
.1986), p. 14

E. Lindquist and T. Sica, Canadian Governments and the Search for (2459)
Alternative Program Delivery and Financing (Toronto: KPMG Centre for
Government Foundation and Institute of Public Administration of Canada,
.1995)

.Smith and Young, The Fixers, p. 142 (2460)

MCA, President’s Statement and Annual Report (London: (2461)
.Management Consultancies Association, 1995), p. 4

.Ibid., p. 3 (2462)

.Ibid (2463)

MCA, President’s Statement and Annual Report (London: (2464)
.Management Consultancies Association, 1996), p. 5

.Bakvis, «Advising,» p. 109 (2465)

P. Halloran and M. Holling Worth, A Bit on the Side: Politicians and (2466)
Who Pays Them? An Insider’s Guide (London: Simon & Schuster, 1994), p.
.198

A. Simms, Five Brothers: The Rise and Nemesis of the Big Bean (2467)
.Counters (London: New Economics Foundation, 2002), p. 34

A. Barnett, «Staff for Favours Row Hits Treasury,» The Observer, (2468)
25/6/2000, at: https://goo.gl/U2JE3L

.Ibid (2469)

Centre for Responsive Politics, Enron and Andersen, 2002, at: (2470)
https://goo.gl/X8Q69A

.Ibid (2471)

(2472) FEACO, Survey of European Management Consultancy Market (Brussels, 2001), p. 3.

(2473) FEACO, Newsletter, vol. 1 (Winter 2000), at: https://goo.gl/C1pwrQ

(2474) L. Metcalfe, «Reforming the Commission: Will Organisational Efficiency Produce Effective Governance?,» Journal of Common Market Studies, vol. 38, no. 5 (2000), pp. 817-841.

(2475) FEACO, ECIC Action Plan 2000, at: https://goo.gl/yjwZUH

(2476) Guttman and Willner, The Shadow Government.

(2477) R. A. W. Rhodes, «The Hollowing Out of the State,» Political Quarterly, vol. 65, no. 2 (1994), p. 138.

(2478) Bakvis, «Rebuilding».

(2479) Martin, Reorienting a Nation.

(2480) M. C. Jarrett, «Consultancy in the Public Sector,» in: Sadler (ed.), Management Consultancy, pp. 369-383.

الفصل التاسع والعشرون: التغيير والاستمرارية في تقاليد الإدارة العامة في أوروبا القارية ...... إيزابيلا براولر - كونو شيدلر

أولًا: مقدمة

تعد ممارسات الإدارة العامة وتقاليدها في أوروبا القارية متميزة وتكاد تكون معاكسة للنماذج السائدة في الدول الأنكلوسكسونية. ويبدو أن هذا الفارق متجذر في المفاهيم المختلفة في شأن الدولة والأنظمة القانونية والأحوال التاريخية التي أدت إلى ملامح محددة من حيث دور الدولة وهيكلتها ووظيفتها وإدارتها. تتمتع نماذج الإدارة العامة في فرنسا وألمانيا بدور متميز بين الدول الأوروبية. ويتجلى ذلك في استمرارية هذين الأنموذجين عبر القرنين الماضيين، وفي مدى تأثيرهما في الدول الأخرى، وذلك بسبب الانتصارات والحروب وبسبب تشابههما الشديد مع الأنموذج البيروقراطي الفيبري (Weberian bureaucratic model). ولهذا السبب، يشار إلى فرنسا وألمانيا كمثالين للإدارة العامة «الكلاسيكية» [(2481)]. ويصدق وصفهما بالكلاسيكية لأن إجراءات الأداء فيهما أسست في زمن الحداثة، واستمرت وصمدت عبر فترات من التغير وعدم الاستقرار السياسي حتى يومنا هذا. لقد مثلت الإدارة العامة الاستقرار في فترات الاضطراب السياسي وحملت عبء العمل العام في خلال فترات عدم الاستقرار السياسي [(2482)]. ومع أن ألمانيا وفرنسا كثيرًا ما يشار إليهما بوصفهما نماذج للإدارة العامة الأوروبية، فمن المبالغة الشديدة أن نختزل التباين بين الدول الأوروبية وإداراتها في أنموذجي ألمانيا وفرنسا [(2483)]. ومع أن الآليات الأساسية والمبادئ متشابهة، فإن الهيكل والوظائف والتنفيذ قد تختلف كثيرًا.

تتجلى تقاليد الأنظمة الإدارية وممارساتها في فرنسا وألمانيا في النشاط الإصلاحي المعاصر والحالي. ومع أن قضايا الإصلاح المعاصرة تتشابه في معظم الدول الأوروبية - وبخاصة في ما يتعلق بردة الفعل على الأزمة المالية ونقص المرونة وتناقص القبول العام للإجراءات الإدارية - فإن الأساليب الوطنية تعكس بقوة الخصائص المحددة لكل دولة على حدة. ومع أن فرنسا وألمانيا تشتركان وترتكزان على مبادئ متشابهة مشتركة بسبب جذورهما التاريخية المشتركة، فإنه ينبغي عدم تجاهل التأثيرات المتبادلة وأصولها أو

التقليل من شأنها، في القانون الروماني، وكذلك الخصائص المحددة للإدارة العامة لكل من الدولتين.

يهدف هذا البحث إلى تحديد خصائص الإدارة العامة والإدارة الحكومية في فرنسا وألمانيا، وتحديد مسارات الإصلاح فيهما وتوضيح أثر النظامين في الخارج. وسنبدأ باستعراض بعض التقاليد المميزة للنظامين الفرنسي والألماني. ثم نستعرض بعد ذلك مسارات الإصلاح العامة في كل دولة، بحيث نركز على العوامل التي شكلت الأنظمة الإدارية الوطنية. وسيركز المبحث الأخير على أثر فرنسا وألمانيا في الإدارات العامة الأجنبية.

ثانيًا: نقطة الانطلاق: دولة القانون وحكم القانون

يرتكز الفكر السياسي الأوروبي بدرجة كبيرة على فكرة «الدولة». وتعتبر وجهة النظر هذه التي تعود في جذورها إلى ممارسات القانون الروماني، الدولة وحدة قانونية مستقلة (الشخصية الاعتبارية)، يمنحها الدستور بعض الصلاحيات، وهي تعمل من خلال أعضاء لها مثل (البرلمان والحكومة والمؤسسات وغيرها) [2484]. إن التفكير السياسي الأنكلوسكسوني الذي يتضمنه القانون العام (Common Law) لم يتبن قط مصطلح «الدولة» بوصفه مفهومًا للتعبير عن أساليب الحكومة وهيكلتها والتنظيم السياسي للمجتمع [2485]. في المقابل، فإن هذا الفكر موجه نحو المؤسسات ابتداءً من البرلمان إلى العرش الملكي، ومؤسسات أخرى كالمجالس المحلية، كما في بريطانيا مثلًا. وفي التقليد الأوروبي الذي تعود جذوره إلى مفهوم الدولة المطلقة في القرن الثامن عشر، لا تزال النظرة إلى الدولة وكأنها مجال متميز من المجتمع والقطاع الخاص من حيث المفهوم ومن الناحيتين القانونية والدستورية. أما الفكر الأنكلوسكسوني المدني [2486]، فقد اعتمد منظورًا عملانيًا للحكومة حيث اعتبرها أداة، إن لم تكن شيئًا ملحقًا، لمساندة حاجات المجتمع والاقتصاد [2487].

تكمن إحدى سمات أنظمة فرنسا وألمانيا في ممارسة حكم القانون وتقييد العمل الإداري والحكومي بأساس قانوني. يشكل التركيز على المعايير القانونية المجردة والقانون المدون الوسيلة الرئيسة لضبط العمل الإداري. وتملك كلتا الدولتين «ثقافة قانونية إدارية» [2488]. وفي الوقت الذي ظهرت فيه هذه الثقافة في القرن الثامن عشر، اعتمد التطور الإداري القانوني في ألمانيا - كما هو الحال في العديد من الدول الأوروبية - على الخبرات الفرنسية [2489].

ومن الجدير بالملاحظة أن التوجه القانوني للممارسات الإدارية الحالية جاء من مصادر عدة، وينبغي ألا نتجاهل الطرائق والسمات المختلفة لهذا التقليد. ففي فرنسا، على سبيل المثال، كان القانون يعد تجسيدًا للمصلحة العامة، وكان يشير إلى أفكار سيادة الشعب والدولة القومية. أمّا في ألمانيا، فقد سادت فكرة حكم القانون لأنه كان حماية للمواطنين من البيروقراطية - ومن

السلطات الملكية سابقًا، وهو اليوم حماية من القيود غير المبررة على حقوق الإنسان [2490].

في ضوء مبدأ حكم القانون ينبغي لكل عمل حكومي أن يرتكز على أساس قانوني. وأدى ذلك، في كلتا الدولتين، إلى تكوين أجهزة كبيرة للقانون الإداري - مقابل القانون الخاص - لتنظيم العلاقات بين الدولة والمواطن، والعلاقات داخل الدولة ذاتها. في ضوء المفهوم الأنموذجي للدولة - كما أوضحناه آنفًا - والذي بموجبه تتمتع الدولة بالشخصية القانونية، فإن ما يفعل كله باسمها يعد تصرفًا قانونيًا. وهذا يؤكد فكرة أن الدولة - وبصورة افتراضية ليس الأفراد - تتصرف باسمها. لقد ترافقت أهمية القانون الإداري للإجراءات والأفعال اليومية في الإدارة مع نظام قائم بذاته للمحاكم الإدارية. وهذه المحاكم منفصلة تمامًا عن المحاكم المدنية أو الجنائية، وهي تتعامل بشكل خاص مع الشكاوى والاستئنافات ضد الإجراءات العامة. إن وجود جهاز إداري كبير للقانون الإداري فضلًا عن المحاكم المتخصصة وفكرة الدولة القائمة على القوانين تساهم في التفريق السائد بين الدولة والمجتمع إلى مجالين من الأنظمة القانونية [2491]. وهذا أحد أهم الأسباب التي أدت إلى تجاهل الحكومة لأساليب الإدارة في القطاع الخاص في ألمانيا وفرنسا لعقود عدة. إن مفهوم دولة القانون في ألمانيا يؤثر تأثيرًا كبيرًا في النظام الإداري [2492]. ويشكل تطبيق القانون والالتزام بالقواعد الجوهر الوظيفي للإدارة العامة من الناحية التقليدية. وكانت الأولوية تعطى لإصدار قوانين إدارية صحيحة قانونيًا بدلًا من أن تكون لجوانب إدارية كالكفاءة والفاعلية [2493].

لقد أدى التقدم في تطبيق القانون وعملية التقنين في مجال الإدارة العامة إلى تمثيل التدريب القانوني والمهن القانونية في الخدمة العامة تمثيلًا قويًا. وفي ألمانيا اخترعت عبارة (Juristenmonopol) أي احتكار المحامين، لأن كبار الموظفين المدنيين درسوا القانون [2494]. إن الأغلبية العظمى من الموظفين المدنيين في ألمانيا على المستويين الحكومي والاتحادي هم محامون، أما على المستوى المحلي فالمحامون هم الندرة [2495]. وفي فرنسا فإن اثنين من الإدارات الكبرى المعروفة باسم grands corps تعد إدارات للمحامين - انطلاقًا من التوجهات الفلسفية - وفي منزلة حصن لِمُثُل الخدمة العامة [2496].

ينبغي التأكيد أن الثقافة الإدارية التي ترتكز على القواعد والقوانين قد يساء فهمها، إذ قد تعتبر بأنها تعوّق الإصلاح الجذري للنظام الإداري وبخاصة على المستوى الاتحادي حيث تتجسد هذه الثقافة بقوة. إن تصوير الإدارة على أنها مجرد جهاز لتنفيذ القوانين لا يمت إلى الواقع بصلة. أولًا، تقوم الإدارة بإعداد المقترحات القانونية - وكثيرًا ما يعدها الأشخاص الذين يقومون بتنفيذها. ثانيًا، تساهم الإدارة العامة دائمًا في المفاوضات وتقويم الاهتمامات والتعاون، وهذا الاتجاه في ازدياد مستمر. وستستمر المفاوضات حتى عندما يمكن تطبيق القانون [2497].

في ألمانيا، يدعي فاغينر (Wagener) أن الاعتماد على القواعد وحكم القانون أصبحا وهميين لسبب آخر، هو المبالغة في التنظيم. وينبغي البحث جيدًا عن المعايير الملائمة والمطلوبة لأنها غير معروفة معرفة كاملة. ويؤدي ذلك إلى خفض القوانين التي يسعى لتطبيقها الإداريون المختصون أنفسهم الذين يستخدمون هذا الوضع لتحديد القواعد التي ينبغي أن تطبق [(2498)]. وعلى الرغم من وجود عدد من مبادرات الإصلاح والهيئات التي تهدف إلى معالجة «تبسيط القانون والإدارة»، لم يلاحظ أي تقدم ملائم في هذا الجانب.
إن فكرة الدولة الاستبدادية - التي تقف فوق المجتمع - لم تعد جزءًا من الواقع المعاصر [(2499)]. على الرغم من ذلك، فإن آثارها لا تزال قائمة في إدارة اليوم وتفسر بعض خصوصيات الإدارة العامة الأوروبية القارية. إن الخطاب في شأن تقاليد الدولة في ألمانيا المعاصرة يتبع المقالات المتنافسة التي تروج لدور أكثر فاعلية وتعاونًا للدولة [(2500)].

ثالثًا: الأنظمة الإدارية الفرنسية - الألمانية وخصائصها

إن أفكار دولة القانون تفسر إلى حد كبير اختلاف خصائص الأنظمة الإدارية في الدول الأوروبية القارية، وتترك أثرًا لها في كل جانب من جوانب الإدارة العامة والحكومية. وهي تمثل سمة عامة وجامعة للأنظمة الإدارية في أوروبا. وسنوضح في ما يأتي الجوانب الهيكلية الثلاثة التي تتميز بها الإدارات الأوروبية والتي توضح الفروق بين النظامين الألماني والفرنسي.

1- المركزية الفرنسية والاتحادية الألمانية

يكمن أهم فارق بين فرنسا وألمانيا في المبدأ الهيكلي الأساسي لكل منهما. تتركز معظم القوة والسيطرة في فرنسا في باريس (المركزية)، أما التقليد الألماني فيرتكز على عملية مشاركة معقدة للمسؤوليات والحقوق بين المستويات المختلفة للدولة (الاتحادية). ومن الناحية التاريخية، فإن هيكل الحكومة الفرنسية الذي يرتكز على الدولة والذي تطورت فيه المؤسسات بشكل جيد في الثمانينيات من القرن العشرين، يعود في جذوره إلى سياسة نابليون في إعادة المركزية في عقب مبادرات اللامركزية في فترة ما بعد الثورة. وتعود جذور النظام الاتحادي الألماني إلى الغياب الطويل للدولة القومية ووجود العديد من الدول ذات السيادة أو (شبه) السيادة إضافةً إلى الولايات.
لقد عُرفت فرنسا منذ زمن طويل بحكومتها المركزية، وكان نظامها الإداري أنموذجًا للدولة القومية المركزية ومثالًا لبناء إدارة هرمية تتمركز حول الحكومة ومنظمة وفقًا لمفهوم الدولة الموحد. وكانت المسؤوليات الذاتية للإدارات المحلية تُنفذها إداريًا إدارة الدولة التي توجهها النخبة الأفضل [(2501)]. إلا

أن الدراسة الناقدة تظهر أن الموقف أكثر تعقيدًا من «الانطباع» المثالي الذي يقدم أحيانًا [(2502)](#). وعلاوة على ذلك، يبدو أن التوجه قد اتخذ اتجاهًا معاكسًا منذ الإصلاحات اللامركزية في عام 1982 [(2503)](#). ووفقًا لما ذكره كلارك، فمن المتفق عليه أن الإصلاحات الإقليمية التي حدثت في الثمانينيات من القرن العشرين عززت الحكومة المحلية بوصفها مؤسسة. ويتمتع القادة السياسيون المنتخبون، بخاصة محافظو المدن الكبرى، باستقلالية ذاتية أكبر مما كانت عليه قبل الإصلاحات [(2504)](#).

يعكس الوضع المؤسساتي في ألمانيا هوية الدولة الاتحادية بقوة، وهو يتصف باللامركزية [(2505)](#). إن انقسام الجمهورية الألمانية إلى الجمهورية الاتحادية والأقاليم المكونة لها، والدور المهم الذي تقوم به الأقاليم التي تحكم نفسها بنفسها لا بد من أن ينظر له في ضوء الأهمية التاريخية وامتيازات الدول البيروقراطية في فترة بسمارك. إن التسوية الاتحادية التي تحمي مصالح البيروقراطيات الإقليمية تفسر، إلى درجة كبيرة، وجود نظام اتحادي خاص في ألمانيا سمي «الاتحادية الإدارية التنفيذية» (Exekutivföderalismus)، وهو يشير إلى خاصية تنفيذ الدولة أو الإدارات المحلية للتشريعات الاتحادية كلها، وهذا يعني أن المستوى الاتحادي لا يمتلك إلا قدرة إدارية تنفيذية محدودة [(2506)](#). إن السلطة في الأنظمة الاتحادية الألمانية موزعة على نطاق واسع وتفرض هيكلية إدارية تسمح بوجود نظام عام للإدارة السياسية ذات الوظائف والمسؤوليات المتدرجة والموزعة على المستويين الإداريين المتوسط والأدنى. إن أهم عنصرين في الهيكلية التنظيمية وفقًا للدستور هما الاتحادية ومستويان من الحكومة المحلية [(2507)](#).

يقوم المستوى المحلي للإدارة بدور مهم في توفير الخدمات للمواطنين، ويعد حلقة وصل بين الإدارة العامة والمواطنين. إن الاستقلال الذاتي للبلديات يفسر وجود عدد كبير من الطرائق والأساليب من حيث تعدد الجوانب. تتضمن الاستقلالية في ألمانيا سلطة محدودة في تحديد مستويات الضريبة على الشركات المحلية. أثبت المستوى المحلي قدرته على الإبداع وترويج الإصلاحات في ألمانيا. لقد بدأت حركة الإصلاح المعروفة عالميًا باسم الإدارة العامة الجديدة في المستوى المحلي، ثم تطورت إلى مستويات اتحادية أعلى [(2508)](#).

2- التسلسل الهرمي

يمثل التسلسل الهرمي أو الهيكل التنظيمي الذي يشبه تنظيم الجيش [(2509)](#)، في كلتا الدولتين الرقابة الفعالة للقياديين والسياسيين، كما يمثل أيضًا التنفيذ الفعال للتعليمات والأوامر في أجزاء المؤسسة كلها. لذلك، فإن مبدأ التسلسل الهرمي وفقًا للأنموذج الفيبري (Weberian mode) يتضمن هيكلًا ثابتًا وترتيبًا للهيئات الإدارية ويوفر الهيكل رقابة على الدوائر ويقدم لها الاستشارات،

والحق في طلب التحول من وكالات ثانوية إلى هيئات عليا. يعكس التنظيم الهرمي البنى الاتحادية والمركزية للنظام السياسي. فقد كانت أفكار المركزية والبونابرتية تركز على باريس والحكومة المركزية في فرنسا. ويذكر أن بونابرت قال إنه أشد قلقًا على ما يمكن أن يحدث في باريس سوف يحدث في بقية أجزاء فرنسا. وكانت سلطات اتخاذ القرار في الجهاز الحكومي مركزية بدرجة عالية، وهذا ما يشار إليه عادة بتركة «اليعقوبية» [(2510)] (Jacobinism).

لذلك فإن المفهوم الفرنسي للتنظيم الهرمي تضمن، على سبيل المثال، إخضاع القضايا المحلية إلى الهيكلية المركزية في باريس. كما أنه يؤكد المسؤولية الشخصية للوزراء في أفعالهم كلها في إداراتهم فضلًا عن تركيزه على مؤسسة «المفوض» (préféct) كممثل إقليمي للحكومة المركزية. ويراقب أعضاء من الحكومة أفعال الوزرات التابعة لهم وينسقون في ما بينها [(2511)]. إن ألمانيا تتبع أيضًا مبدأ مسؤولية الوزراء والتنظيم الهرمي لهم [(2512)]. لقد انتقلت المؤسسات الإدارية من فرنسا إلى ألمانيا في خلال فترة ظهور القانون الإداري الحديث، لذلك فهي تشبهها إلى حد ما [(2513)]. وبسبب النظام الاتحادي في ألمانيا، وجد فيها أنظمة حكومية هرمية واتحادية ومحلية في الوقت ذاته، وهي تتباين بين كونها ولايات وحكومات محلية. ولكن عدد الموظفين التابعين للوزراء في ألمانيا أقل بكثير مما هو في فرنسا. فقد كانت ملامح التنظيم الهرمي مستقرة وترفض الإصلاح في الجمهورية الاتحادية. ومع ذلك، فقد ظهر مؤخرًا اتجاه نحو إلغاء التنظيم الهرمي والتوجه نحو الاستقلالية الذاتية. وهذه التطورات لا تنسب عادة إلى برامج إصلاح محددة، ولكنها ظهرت نتيجة تراكمات أنماط التغيير [(2514)]. وفي العقود الأخيرة فقد التنظيم الهرمي دوره الرئيس في الإدارة الألمانية. كما يقول شارف (Sharpf) وماينتز (Mayntz) إن تشكيل السياسة وتنفيذها لم يعد يحدث من القمة إلى القاعدة، ولكنه يتمّ من خلال أنظمة تفاوضية معقدة - وفي معظم الحالات في ظل «التنظيم الهرمي» [(2515)]. وفي هذا السياق لم تعد الإدارة تستلم مستحقاتها بالقانون فحسب، بل تتفاعل وتستجيب لتأثيرات خارجية [(2516)].

إن الإشارات إلى الجوانب الثقافية قد تساعد في فهم التطبيقات الفعلية للاتجاهات الحالية وتحليلها. وقد وجد هوفستيد [(2517)] في دراسته للثقافات القومية أن فرنسا وألمانيا متشابهتان من جهة التحرر من القوانين الحكومية في تحقيق الأهداف الاقتصادية الفردية، ولكنهما تختلفان من حيث توزيع السلطة والالتزام وتجنب الارتياب. تحتل فرنسا درجة عالية من حيث توزيع السلطة، بينما ألمانيا ففي درجة متدنية. أما درجات الالتزام في الدولتين فهي على العكس تمامًا. وفي ما يتعلق ببعد تجنب الارتياب، فإن فرنسا تقع في المرتبة العليا وتحتل ألمانيا المرتبة المتوسطة. إن وجود فرنسا في مرتبة عالية من حيث توزيع السلطة وتجنب الارتياب يشير إلى درجة كبيرة من التقبل للسلطة والإذعان وإلى درجة كبيرة فضلًا عن تفضيل أكبر للمؤسسات

والمعايير والقواعد المكتوبة والسلوكات الواضحة. أما وجود درجة عالية من الالتزام في ألمانيا، فيعني إيلاء أهمية أكبر للمهن والدافعية لأداء مهمات ذات مستوى عال [(2518)].

3- الخدمة المدنية

تعتمد البيروقراطية العامة في ألمانيا وفرنسا على قوة عاملة ماهرة ومتخصصة تعود في جذورها إلى ظهور مهنة كلاسيكية واضحة - كما هو الحال في دول غرب أوروبا [(2519)]. إن مكانة الموظفين المدنيين محددة في القانون (وحتى في الدستور) وهي تختلف عن علاقات العمل من حيث الامتيازات والواجبات والحقوق الخاصة. ينظر البيروقراطيون إلى أنفسهم في فرنسا وألمانيا وكأنهم مسؤولون عامون بدلًا من كونهم موظفين مدنيين.

لكي نفهم نظام الحقوق المدنية في فرنسا لا بد لنا من إدراك أهمية سلك الخدمة المدنية ودورها. أولًا، إن كون الفرد موظفًا مدنيًا كبيرًا يعني كونه عضوًا في هذا السلك. وتُنظم هذه الخدمة من خلال جماعات يتمتع الأعضاء فيها بدرجة كبيرة من حرية الحركة [(2520)]. فالإدارات الكبرى تتضمن مناصب الموظفين المدنيين الكبار كلها [(2521)]. وهناك حوالى 1800 إدارة موزعة على أربعة أصناف مهنية [(2522)]. يقدم نظام الإدارات فوائد معينة لإدارة الخدمة المدنية، حيث إن المهن الفردية لا تعتمد على المسؤول الأعلى مرتبة في الوزارة، بل على المتطلبات التنظيمية للإدارة. وتدار المهن عادة في كل إدارة بشكل غير شخصي وعلى أساس الأقدمية بدلًا من الأداء [(2523)].

يتطلب القبول في واحدة من الإدارات العليا دراسة في أحد المعاهد الكبرى (grandes écoles) كمثل المعهد الوطني للإدارة (École Nationale d’Administration). وتتمثل قوة هذه المعاهد في دورها كآلية للاختيار تضبطها اختبارات دخول واختبارات نهائية. وقد تدرب معظم الموظفين المدنيين الكبار في أحد هذه المعاهد. ووفقًا لنتائج بحوث سليمان (Suleiman)، فإن الطلبة السابقين يعدون أنفسهم من ذوي الاختصاص العام وليسوا متخصصين، ويشير الباحث أيضًا إلى أن هذا التعليم العام قد ساعدهم في التكيف مع أنواع الأوضاع كلها [(2524)]. وتعد مناهج التدريس في مثل هذه المعاهد ذات توجه قانوني محافظ على الرغم من تعديلها في السنوات الأخيرة حيث أصبحت تشتمل على أساليب الإدارة المعاصرة وأنظمة المعلومات وتقويم الأداء [(2525)]. يذكر روبان أن «فكرة الإدارة نفسها، بصيغها الأنكلو-أميركية، لم تجتذب قط الموظفين المدنيين الكبار (وبخاصة أولئك الذين جاؤوا من الإدارات الكبرى)، وأنهم سيقدمون مساعدة أكبر لتجديد الرقابة السياسية على الإدارة العامة بدلًا من ترشيد العمل الإداري اليومي» [(2526)].

بخلاف الصورة الأنكلو - أميركية الكلاسيكية للإدارة العامة المحايدة، فإن أثر الإدارات الكبرى في فرنسا وكبار الموظفين المدنيين يمتد إلى خارج نطاق الإدارة العامة. وعلاوة على ذلك، فإن الخدمة المدنية لكبار الموظفين قد «استعمرت» المشهد السياسي والقطاع الاقتصادي العام وحتى القطاع الخاص [(2527)]. وتسمى ممارسة تعيين كبار الموظفين المدنيين في قطاعات أخرى باسم [(2528)] Pantouflage. وهنالك تقدير عال لنوعية الأعضاء العاملين في إدارة معينة، حيث يعمل عدد كبير منهم في خارج نطاق الإدارات المخصصة لهم كوجودهم في مناصب في الصناعات الوطنية [(2529)]. يذكر هوفمان مارتينو (Hoffmann-Martinot) أن جيلًا من السياسيين الذين جاؤوا من القطاع العام احتلوا مناصب قيادية. ولذلك، فإن معرفتهم وخبراتهم كافية لتعديل التوازن السابق بين السياسي والإداري لمصلحتهم، حيث إن تجانس الإدارة المهنية واستقرارها يعني بقاء الإدارة والعاملين فيها إلى ما بعد التغيرات السياسية [(2530)]. ويقول غيومارش إنه «يمكن ملاحظة وجود تعاطف فكري قوي» مع الإدارة في الجانب السياسي [(2531)]. ويعتبر الموظفون المدنيون الفرنسيون أنفسهم أشخاصًا سياسيين [(2532)]. وبخلاف النظرة الأنكلوسكسونية، كان الفرنسيون يدركون دائمًا أن الفصل بين السياسات والإدارة فصل مصطنع، وأن الإداريين كانوا هم الذين يضعون السياسات [(2533)]. إن تسييس الإدارة يثير بعض الصعوبات في العلاقات المعقدة ويؤدي إلى تشابك أو تداخل الإدارة العامة بالنظام السياسي على مستويات الحكومة كلها [(2534)].

أما بالنسبة إلى ألمانيا، فمن أهم ميزات الخدمات المدنية هي النطاق الواسع لمفهوم «الموظف المدني» (Beamten) الذي لا يتضمن أشخاصًا ذوي سلطة حكومية فحسب، بل القضاة والمعلمين جميعهم وأساتذة الجامعات وسعاة البريد وسائقو القطاعات» [(2535)]. يعكس معظم الموظفين المدنيين الفروق الهيكلية في ألمانيا، وهم يرتبطون بولايات الحكومات المحلية (90 في المئة). هناك قانون اتحادي لتنظيم شؤون الخدمة المدنية، ولذلك ليست هناك فروق كبيرة بين مستويات الحكومة المختلفة. إن تعيين الموظفين لا يخضع لنظام مركزي، ولكنه في أيدي المؤسسات والمستويات الأدنى. وفي الواقع، هناك 30 في المئة فقط من موظفي القطاع العام ممن يتمتعون بمكانة الموظفين المدنيين. أما الآخرون، فهم إمّا موظفون وإما عاملون في القطاع العام [(2536)]. وفي كثير من الحالات، تكون التعليمات المتعلقة بالموظفين والعاملين في القطاع العام متشابهة [(2537)]. استمر الموظفون المدنيون في كونهم من مميزات البيروقراطية الألمانية مع أنهم لم يعودوا يحظون بالاحترام الخاص الذي كانوا يتمتعون به سابقًا. لا تحظى الإدارة العامة في ألمانيا باحترام كبير لدى المواطنين أو السياسيين وحتى لدى موظفيها أنفسهم [(2538)]. يسعى الناس عادة إلى الحصول على وظيفة للشعور بالأمن الوظيفي ولضمان مصالحهم

في الشيخوخة وليس لتحقيق آمال وطموحات في الحصول على مناصب أو دخل [(2539)].

لقد قام الموظفون المدنيون، والقضاة أيضًا، بدور مهم في إصلاح القطاع العام. وليس مدهشًا أن الإصلاحات لم تتجاوز مجرد كونها بيانات وتصريحات لإجراء تغييرات جذرية للهيكل والمبادئ الأساسية للخدمة المدنية في ألمانيا. ومن الجدير بالملاحظة أن الحكومات المحلية هي التي بادرت بالإصلاحات الرئيسة، ولكن معظم جوانب الخدمة المدنية كانت على المستوى الاتحادي وفقًا للقانون.

4- مقارنة بين الإدارة الكلاسيكية في فرنسا وألمانيا

تصنف أنظمة الإدارة العامة في ألمانيا وفرنسا - كما هو الحال في الدول الأوروبية الأخرى - بأنها نماذج فيبيرية من الإدارة. وكما ذكرنا سابقًا، هناك خصائص مشتركة بين النظامين بما فيها الدور الرئيس الذي يقوم به الموظفون المدنيون في القضايا الإدارية وتشكيل السياسة وتنفيذها. وبعبارة أكثر شمولية، ما زال النظامان تقليديين إلى حد كبير، ويعتمدان على تقويم ذاتهما بالإشارة إلى المصادر المحلية في كل منهما، ويرجعان إلى الفلاسفة في كل دولة منهما، مثل مونتسكيو وروسو في فرنسا، وهيغل وشتين وكانط في ألمانيا - وإلى هدف الإدارة العامة ودورها في الدولة (مركزية أو تبني القانون). وقد أدى ذلك إلى تكوين درجة عالية من الثقة بالنفس وإلى الإيمان العميق في الأداء العالي للخدمة العامة بما ينسجم مع تقاليدها الفلسفية. وفي هذه الأنظمة تعطى أولوية للبحث عن المصلحة العامة والالتزام بالقانون بدرجة أكبر من الاهتمام الذي يعطى لأهداف مثل الفاعلية والكفاءة اللتين تحظيان باهتمام عالمي في الآونة الأخيرة. لقد وصلت روح العصر إلى الدولتين، فأصبحت الجوانب الإدارية تحظى بمزيد من الاهتمام ما أدى إلى إثارة تساؤلات عديدة عن الممارسات الإدارية الحالية. وعلى الرغم من ذلك، فإن الحديث في شأن الإصلاح في ألمانيا ما زال متأثرًا إلى حد كبير بالفكر الدستوري والقانوني [(2540)].

هناك بعض الفروق بين الإدارة العامة في كل من فرنسا وألمانيا، إضافةً إلى الفرق بين المركزية واللامركزية. ولتحديد الفرق بين الإدارتين، ذكر كاسيزي (Cassese) أنموذجين من الإدارة الفيبيرية علاوة على النمط الأنكلوسكسوني. فقد وصف هذا الباحث الأنموذج الألماني بأنه يتميز بـ «القانونية والصرامة والتخطيط الإداري»، في حين أن النظام الإداري الفرنسي يتميز بالدقة الشديدة والصلابة في الهياكل التنظيمية والمرونة في البيروقراطية» [(2541)].

ويمكن استنتاج الفرق بينهما من التباين في الأسس الأيديولوجية لحكم القانون ومفهوم الدولة في الدولتين.

رابعًا: مسارات التنمية

في هذا المبحث، سوف تتمّ مناقشة أهم مسارات الإصلاح التي تؤثر في البنى والإجراءات الإدارية وفي تحديثها في كل من فرنسا وألمانيا. ومع استثناء الإصلاحات اللامركزية الفرنسية، التي هي مهمة نظرًا إلى كونها سبقت الإصلاحات اللاحقة، وهي مشمولة تبعًا لتأثيرها الواضح في بينة الإدارة الفرنسية، فإن الإصلاحات الملحوظة في هذا المبحث تشترك في أنها ذات توجه إداري ويمكن اعتبارها في منزلة جهد وطني للإدارة العامة الجديدة.

1- فرنسا: دولة حديثة

شهدت فرنسا في العقدين الأخيرين عددًا من برامج الإصلاح التي نفذتها الحكومات المتعاقبة لتحديث هيكيلة الإدارة العامة وأساليبها. وكانت الحكومة المركزية هي العنصر الرئيس في اقتراح مبادرات الإصلاح. ومع أن الحكومات المحلية حصلت على مزيد من حرية الحركة نتيجة للامركزية الإقليمية في الثمانينيات من القرن العشرين، فلا يعرف إلا قليل عن مساعي الإصلاح على المستوى المحلي إضافةً إلى ما نفذته الحكومة المركزية.

لقد عرف تحديث الإدارة العامة ببرنامج تجديد الخدمة العامة الذي أطلق في عام 1989، والذي دعمته الحكومات المتعاقبة ببرامج إصلاح صغيرة وكبيرة مثل برنامج إصلاح الدولة [(2542)]. وينبغي لهذه الإصلاحات كلها أن توضع في الإطار العام للإصلاحات الإقليمية السابقة.

لقد منحت الإصلاحات الإقليمية في الثمانينيات من القرن العشرين المزيد من السلطة للحكومات المحلية وغيرت العلاقة بينها وبين خدمات الدولة الميدانية. ومن أهم الإجراءات التي اتخذت [(2543)]: نقل سلطة مديري الدوائر المحلية والإقليمية من المحافظين إلى رؤساء المجالس في الأقاليم والدوائر حيث أصبح المحافظ (الآن يسمى المفوض) ببساطة ممثل الولاية المسؤول عن تنسيق الخدمات الميدانية، وإزالة إشراف المحافظين على المجتمعات المحلية والدوائر وإحلال السلطة القضائية محلها، وتطبيق الرقابة المالية لمكاتب التدقيق المحلية الجديدة، ومنح موظفي السلطة المحلية قانونًا جديدًا يشبه قانون الموظفين المدنيين، وانتخاب الجمعيات المحلية (ابتداءً من عام 1986) انتخابًا عامًا، وإعادة تعريف مسؤوليات السلطات المحلية وتوسيعها، وتحديد إدارة محلية للمجتمعات المحلية إضافةً إلى تقديم خدمات اجتماعية إلى الدوائر وتحميل مسؤولية التطوير الاقتصادي للأقاليم.

جاءت الإصلاحات الإقليمية في إطار الانفصال بين الماضي والسياسة الجديدة التي تدعي إعادة توجيه مسار السياسة. وفي الحقيقة، فقد اعتمد ديفير (Defferre)

- أحد رجال السياسة ذوي الخبرة - طريقة عملية لم تختلف جذريًا عن المبادرات السابقة [(2544)]. ويحدِّدُ نتائجَ السياسة ائتلافُ النخب [(2545)]، وعملت تلك الإصلاحات على تمكين الحكومة المحلية بوصفها مؤسسة. وتعد سلطة الحكومات المتزايدة بعد هذه الإصلاحات المحرك الرئيس لإعادة هيكلة جهاز الإقليم المحلي الذي أصبح الهدف الرئيس للإصلاحات المقبلة [(2546)].

في عام 1989، أعلن عن «تجديد الدولة» وتبعه عدد من القرارات الرسمية. وتضمن هذا التجديد أربعة أهداف [(2547)]: • تقوية إدارة الموارد البشرية وتدريب العاملين وتقويم البرامج والاتصالات الداخلية.

- نقل الإدارة التنفيذية من الوزارات المركزية إلى خدماتها الميدانية الإقليمية على المستوى المحلي (الدائرة) وبالقرب من المستفيد من الخدمة.
- إدخال تقويم الأداء والسياسة إلى الحكومة.
- تحسين الاستجابة لحاجات المستفيدين من الخدمة إلى تحسين الجودة وتحديد أولويات الخدمة ومعلومات المستفيد وتسهيل الإجراءات.

لكي يتم نقل الإدارة التنفيذية، تمّ إنشاء ما يسمى بمراكز المسؤولية وإطلاقها من خلال عقود سنوية متعددة لإصلاح الأهداف والموارد [(2548)]. كما تمّ تكليف لجان خاصة ومجالس وصناديق بتطوير تقويم الأداء في جوانب الخدمة المدنية كلها. وفي الفترة ذاتها، تم تحديث برامج التدريب والمناهج في معاهد التدريب. وقد تميزت نهاية الإصلاحات الاشتراكية في عام 1992 بأمرين: موافقة البرلمان على قانون اللامركزية ما أدى إلى تعميم خبرات مراكز المسؤولية. ووفقًا للتشريع نفسه تمّت الموافقة على ميثاق اللامركزية الذي ينص على اتخاذ أي قرار إداري على أقرب مستوى للمستفيدين. أما الأمر الثاني فكان يتبني ميثاق الخدمة العامة. لقد ذكرنا سابقًا أن المواثيق الفرنسية لم تهدف إلى «التمكين على النمط البريطاني». ينبغي أن ينظر للمواثيق الفرنسية على أنها إعادة تأكيد لقيمة الجودة في الجمهورية، ولذلك فهي تهتم قانونيًا بمبادئ القانون وبالأمور القضائية الواجبة التنفيذ [(2549)].

لقد ركزت «إصلاحات الدولة والخدمة العامة» على أن تكون موثقة عقديًا العلاقات بين الوزارات المركزية وخدماتها الإقليمية الميدانية، واقتصرت بذلك صلاحيات الوزارات على وضع السياسات وتخصيص الموارد ومراقبة الفاعليات وتقويمها. وبدأت الحكومة الجديدة برنامجها الإصلاحي ببيان اشتمل على خمسة أهداف للسياسة [(2550)]: • إعادة تعريف واجبات الدولة وتحديد ميدان الخدمات العامة.

- الأخذ في الاعتبار حاجات المواطنين وتوقعاتهم (المواثيق وتسهيل العقود...).
- اتخاذ الحكومة المركزية وظيفة تنظيمية وتحويل الوزارات المركزية إلى مراكز تقتصر واجباتها على وضع السياسات وتخصيص الموارد والمراقبة والتقويم.

- تفويض المهمات الإجرائية والمسؤوليات كلها غير التنظيمية التي تؤديها الإدارة المركزية.
- إصلاح الإدارة العامة وفقًا لمبادئ الإدارة الحديثة.

كما ركّز رئيس الوزراء جان بيير رافارين (Jean-Pierre Raffarin) على سياسة اللامركزية في إصلاحاته. وبخطوة رمزية أولى أعيد صوغ الفقرة الأولى من الدستور الفرنسي لتصبح «إن تنظيم الجمهورية هو لامركزي». ويذكر بأن الوصف القديم لفرنسا على أنها «واحدة وموحدة» ينبغي في أيامنا الحاضرة أن يُؤخذ بمعنى أكثر نسبيةً [(2551)].

لكن ما علاقة هذه الإصلاحات بالإصلاحات الأخرى في الدول الأنكلوسكسونية؟ تتميز الإصلاحات المذكورة آنفًا بدرجة عالية من الاستمرارية على الرغم من التحولات السياسية التي حدثت في أثناء تلك الإصلاحات. ووصفت الآثار السياسة والإدارية لتلك الإصلاحات بأنها جوهرية [(2552)]. وعلاوة على ذلك، لوحظ وجود أشكال من الإدارة الداخلية وتقديم الخدمات أكثر مرونة وأشبه بالأعمال التجارية. ومع ذلك، فإن التقليد التشريعي ما زال يحدد إطار جوانب عديدة من الإصلاحات الإدارية وسرعتها لأن القانون الوطني ينظم جوانب مهمة عدة، بخاصة في ما يتعلق بالخدمة المدنية. لذلك كان التفويض الإداري بشأن التعيين والترقية والرواتب محدودًا، والأهم من ذلك، كان للإصلاحات الأخيرة أهمية رمزية خاصة في الإشارة إلى دور الحكومة المركزية وتغييرها، والإشارة إلى تحول في التوجه نحو الإدارة العامة الحديثة ونحو الحوار العالمي في شأن الإصلاح [(2553)].

2- تدرج الإصلاحات في ألمانيا

بدأت إصلاحات الإدارة العامة في ألمانيا في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين. وقد وصفت إصلاحات الإدارة العامة والإدارة الحكومية في ألمانيا بالتدرج [(2554)]. لم يتغلب جهد الإصلاح على السياقات التقليدية والمؤسساتية، بل بقيت الشرعية والتزام القانون والبيروقراطية التي تضبطها القوانين سائدة من دون تغيير، وفي الوقت نفسه كانت تدعم التوجه نحو المزيد من المرونة الإدارية واستخدام المزيد من الأساليب في النظام الإداري القائم. وينبغي ألا نسيء فهم البنى الأساسية على أنها تعني عدم وجود جهد للإصلاح أو غياب أي أثر للإصلاح. لقد شهد التوجه الكمي للإصلاح تغييرًا جذريًا في مساره في العقد الماضي في ضوء أفكار الإدارة العامة الجديدة العالمية، ولكن نطاق الإصلاحات الفعلية ومعدل سرعتها اتبعت استراتيجية التدرج خطوة خطوة. وعلى خلاف ما حدث في فرنسا، وتماشيًا مع الأنظمة الاتحادية اللامركزية، فقد سارت عملية تحديث الإدارة العامة من الأسفل إلى الأعلى. وبينما لم يحدث أي إصلاح فعال للإدارة العامة على المستوى الاتحادي [(2555)]،

فقد حدثت بعض الإصلاحات في بعض الأقاليم في الأقل. وبما أن كل مستوى من مستويات الحكومة الاتحادية قد قام بإصلاحاته الخاصة به وبمبادراته الإصلاحية الذاتية، فقد ظهرت فروق جوهرية في سرعة التحديث وجوهره.
يمكن تحديد برنامجين للإصلاح الإداري على المستوى الاتحادي: • قامت الحكومة الليبرالية المحافظة في عام 1995، وبعد خمسة عشر عامًا من الحكم، بتأسيس هيئة للإصلاح سميت «الدولة الهزيلة» (Schlanker Staat). وقد أصدرت الهيئة تقارير، ولكن الآثار العملية اقتصرت على خصخصة السكك الحديد الاتحادية وأنظمة البريد.

- بعد وصول الحكومة الحمراء - الخضراء إلى الحكم، أنشأت ما سمي «الدولة النشطة» (Aktivierender Staat) لتحديث الدولة. ويرتكز هذا على «الفصل الجديد في المسؤوليات بين الدولة والمجتمع» من دون اتباع الأفكار الليبرالية الجديدة - ويركز على أفكار التبعية أو التفويض والتمكين. ولم يظهر برنامج إصلاحي في القطاع العام حتى عام 1999، حيث تضمن البرنامج إدخال الإدارة الحديثة (مثل محاسبة التكاليف واتفاقات الأداء واستخدام المعايير) في الإدارة الاتحادية. ومع أن المشروعات الاستطلاعية ركزت على تقويم مقاييس الكفاءة والأدوات، فقد بقي نشاط الإصلاح وفقًا لمبادئ الإدارة العامة الجديدة المحدودة جدًا على المستوى الاتحادي [(2556)].

بحلول عام 2000 كانت معظم الولايات قد اتخذت إجراءات لتطبيق الإدارة العامة الجديدة بما فيها مفاهيم الميزانية الإلكترونية ومحاسبة التكاليف وأنظمة رقابة الإدارة. وقد أدت إصلاحات العقود السابقة [(2557)] إلى نتائج غامضة، بينما ساهمت معظم الإصلاحات الإدارية في ديمومة الحالة الراهنة واتبعت النهج البيروقراطي [(2558)]. يمكن ملاحظة ثلاث موجات إصلاحية منذ التسعينيات من القرن العشرين: • إعادة بناء مستويات الحكومات المحلية وتحويلها عقب عملية إعادة التوحيد. فكان تحول حكومة ألمانيا الشرقية المحلية وفقًا للنمط نفسه الذي اتبع على مستوى الإقليم، وتضمن تبني نماذج ألمانيا الغربية ومفاهيمها [(2559)].

- تعزيز العناصر الديمقراطية المباشرة عبر الإصلاحات الدستورية المباشرة. ففي أوائل التسعينيات من القرن العشرين، غيّرت جميع الأقاليم الألمانية مواثيقها المحلية وسمحت بانتخاب مباشر لرؤساء البلديات (الأمر الذي كان يطبق سابقًا في إقليمين فقط)، وتبنت بعض الأقاليم فكرة استدعاء رؤساء البلديات وعناصر الديمقراطية المباشرة [(2560)].
- أصبحت الإصلاحات الإدارية العامة تحت مظلة الإدارة العامة الجديدة (أنموذج التوجيه الجديد).

لقد بدأ بعض البلديات في ألمانيا بإصلاحات إدارية منذ التسعينيات من القرن العشرين [(2561)]. وظهرت استراتيجيات عدة للتحديث في الإدارة بعيدة من الأكاديميات والاستشارات ومن الخطاب العالمي في الإصلاح [(2562)]. لقد ركز

نظام التوجيه الجديد في سنواته الأولى على الأدوات الفنية التي تعزز المساءلة والجدوى الاقتصادية عبر تحقيق التكامل بين مسؤوليات الموارد والقضايا السياسية التي كانت سابقًا منفصلة [(2563)]. وبحلول عام 1998، ظهرت مرحلة أخرى من نظام التوجيه الجديد وتجاوزت إطار المفاهيم وتضمنت عددًا جديدًا من العناصر. وبينما ركزت المرحلة الأولى على الأدوات التي تدعمها الحقائق، فقد اتسع نطاق التركيز اليوم ليشمل عناصر البرمجة. لقد أدرجت التجارب في إدارة الجودة وإدارة الموارد البشرية والمنافسة في نطاق استراتيجيات نظام التوجيه الجديد.

ما العلاقة بين هذه التطورات والخبرات الأنكلوسكسونية؟ فعلى الرغم من أن الإصلاحات كانت متواصلة عبر عشر سنوات، إلا أن هنالك القليل من البيانات العملية والتقويمات الموثوقة للأثر الفعلي للإصلاحات [(2564)]. وتشير نتائج الدراسات المسحية أن موجة الإصلاح قد أثرت في البلديات كلها - وفي الواقع ادعى 92 في المئة من البلديات أنها تساهم في عملية الإصلاح وذلك في عام 2000 [(2565)]. ولكن هناك تباينًا كبيرًا في نطاق الإصلاحات وجوهرها [(2566)]. وبشكل عام، فإن الثقافة القانونية الأساسية في ألمانيا لم تتأثر بالإصلاحات، كما أن البيروقراطية قد سيطرت على الإدارة العامة الجديدة وأدواتها وتمثلت نتيجة إخضاع أدوات الإدارة العامة الجديدة للبيروقراطية في المزيد من التنظيم والبيروقراطية.

خامسًا: التأثيرات في الخارج

بما أن فرنسا وألمانيا تعدان مثالًا للإدارة العامة الكلاسيكية، فمن المفيد أن نستطلع أثر أنظمة الإدارة والإصلاحات في كل منهما خارج حدودهما، وأن نسأل كيف تنطبق خصائص الدولتين على أنظمة إدارية قومية أخرى. وسننظر إلى الاتحاد الأوروبي بوصفه ميدانًا للتأثير. ويتضمن ذلك الأخذ في الاعتبار الخصائص الكلاسيكة الإدارية في إدارة الاتحاد الأوروبي نفسه، إضافةً إلى تحول أنظمة الإدارة العامة في أوروبا الوسطى والشرقية. وأخيرًا سنناقش أثر الأنظمة الإدارية الكلاسيكية على المستعمرات السابقة خارج أوروبا.

1- أوروبا الغربية القارية

هناك اختلافات وتباينات كبيرة بين دول أوروبا الغربية من حيث الأنظمة السياسية والإدارية في كل منها. وينبغي لنا أن نأخذ في الحسبان تأثر اتخاذ القرارات الحالية بالمعرفة والقرارات الماضية عندما نناقش أوجه التشابه والاختلاف بين الدول. هناك فروق جوهرية بين الدول الاتحادية من حيث دور المستويات الاتحادية وواجباتها وتداخلها بعضها مع بعض [(2567)]، وفي ظل هذا التنوع والاختلاف، فإن الإدارات والحكومات الأوروبية كلها تشترك في ناحيتين. فجميعها توصف باتباع الأنموذج الفيبري في الإدارة والقانونية ووجود خدمات

مهنية عامة متخصصة [2568]. وحتى في الدول التي لا توجد فيها تقاليد القانون الروماني بصراحة مثل الدول الاسكندنافية، فإن فكرة سيادة القانون عميقة الجذور [2569].

لقد كانت الأفكار الفرنسية والسياقات الإدارية قوية التأثير عبر الزمن في جميع أرجاء أوروبا. أولاً، حظيت الأنظمة الإدارية الفرنسية بقبول كبير لدى ما يسمى عادة العنصر النابليوني. وفي فترة توسع فرنسا، فرض نابليون الأنموذج الفرنسي للإدارة في الأقطار التي احتلها. ويعزى استمرار الإدارة النابليونية إلى حداثتها في ذلك الوقت وإلى عدم وجود بديل آخر لها. فقد تبنت إسبانيا، على سبيل المثال، نظامًا إداريًا يوصف بأنه «أكثر الأنظمة التزامًا بالأنموذج النابليوني» خارج فرنسا، ويتسم بخصائص المركزية والتدرج الهرمي والقانون الإداري والمساواة أمام القانون ودخول الخدمة المدنية بالاعتماد على الجدارة والاستحقاق [2570]. ولكن السمات الفرنسية ذابت في إسبانيا وبخاصة المركزية، وتعد إسبانيا اليوم من الأنظمة شبه الاتحادية في إداراتها.

ما زالت آثار النظام الفرنسي موجودة في كثير من الدول الأوروبية مثل مفوضي الملكة في هولندا أو في بلجيكا وإسبانيا. وما زال توزيع السلطات التنفيذية ومسؤوليات الوزراء عن إداراتهم على النمط الفرنسي ونمط الأنظمة الإدارية النابليونية. ووصل أثر هذا النظام إلى دول مثل الدانمارك والنرويج. أما أنظمة النخبة الفرنسية فلم تحظ بقبول واسع في أوروبا، بل بقيت محصورة في النظام الفرنسي على الرغم من أثرها في الإدارة الإسبانية [2571]. وتطبق اختبارات القبول في دول الاتحاد الأوروبي كلها ما عدا ألمانيا وهولندا [2572]. ولعل أكثر النماذج تأثيرًا، ولكنه الأقل وضوحًا، هو النظام القانوني المتبع في العديد من الدول. لم يطبق التشريع النابليوني في معظم دول أوروبا فحسب، بل شكل هذا النظام أيضًا إطارًا للأنظمة القانونية كما في ألمانيا وسويسرا على سبيل المثال.

في العقود الأخيرة، أصبحت الممارسة الفرنسية المتعلقة بالنخب تستعمل مصدرًا للإلهام في معظم الدول الأوروبية. فقد أنشأت مدارس وكليات متخصصة للخدمة المدنية العليا وتكوين النخب وفقًا لأنموذج كلية الإدارة الفرنسية. وهناك كليات مشابهة للكلية الفرنسية في ألمانيا وإسبانيا والبرتغال وإيطاليا على سبيل المثال.

لم يحظ التأثير الألماني على الدول الأخرى بكتابات ودراسات كثيرة. وقد يعزى ذلك إلى عدم وجود عنصر مشابه للعنصر النابليوني. لم يكن للاحتلال الألماني حيثما وقع طموح في إدخال نظام سياسي في الدول المحتلة كما كان الحال في النظام الثوري النابليوني. ويشار إلى الأنموذج الألماني عادة في سياق دولة ذات خدمة مدنية وسيادة حكم القانون الذي يرافقه سيطرة المحامين في القطاع العام. لقد أنشأت أنظمة الخدمة المدنية في النرويج والسويد على نمط النظام الألماني، ولكن تلك الأنظمة تطورتِ عبر الزمن

إلى اتجاهات مختلفة وخضعت لإصلاحات في الخدمة المدنية أدت إلى رفع مستوى الموظفين المدنيين إلى مستوى موظفي القطاع الخاص. ويصنف نظام الخدمة المدنية في السويد اليوم كنظام «مفتوح» يشبه نظام الخدمة المدنية في بريطانيا وهولندا، ولا يصنف ضمن الأنظمة «المغلقة» كما في ألمانيا وفرنسا [2573].

2- الاتحاد الأوروبي

إن موضوع الاتحاد الأوروبي مهم لمرحلتين من مراحل الأنظمة الإدارية في أوروبا. أولًا، هناك أثر للأنظمة الإدارية الوطنية على شكل النظام الإداري الأوروبي. ثانيًا، لقد أثر النظام الإداري الأوروبي بدوره في أنظمة الإدارة العامة الوطنية وأدى إلى حدوث بعض التغييرات فيها. سنبدأ بالتركيز على المرحلة الأولى وسنقتصر البحث في الآثار على الإدارة في دول أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية في المرحلة الثانية [2574]. ويشار إلى فرنسا كثيرًا نظرًا إلى تأثيرها الجوهري في الاتحاد الأوروبي وأنظمته الإدارية [2575].

إذا ما وضعنا طموحات فرنسا السياسية ومواقفها وغيرها من الدول الأعضاء جانبًا [2576]، من حيث شكل الإدارة الأوروبية الحالي ومكانتها، سنرى عددًا من العناصر التي تشير إلى تخفيف العوامل التي تنسب عادة إلى النظام الفرنسي. لقد أنشئ الاتحاد الأوروبي وفقًا للأفكار الجمهورية، وهو يَتَّبع وجهة النظر الفرنسية للمصالح العامة. وفي هذا التقليد، ينبغي للإدارة أن تدافع عن المصلحة العامة ليس اعتمادًا على أساسها القانوني فحسب، بل من حيث توفيرها لقوى سياسية موازنة. وكما تظهر الدراسات العملية، أصبح ينظر إلى فكرة الخبراء النبلاء بأنها فكرة قديمة عند معظم كبار المسؤولين في أوروبا. ومع ذلك، فإن الاعتقاد المشترك بواجب «بناء أوروبا» ضد المقاومة إذا لزم الأمر، اعتقاد واسع الانتشار [2577]. إن الإدارة الأوروبية نظام يرتكز على القانون، ومن أهم النصوص القانونية قانون الأحوال الشخصية والتعليمات المالية. إن تحصن هذه الإدارة بإطار قانوني متين ينبثق من تقاليد وطنية، وبخاصة تقاليد فرنسية، تربط الإدارة بـ «دولة» دائمة وليس بحاكم معين. ينظر أنصار المثل الجمهورية إلى قانون الأحوال الشخصية بوصفه رمزًا لدعم فكرة وجود «مصلحة أوروبية فوق مصالح الحكام» وأن المسؤولين الأوروبيين هم حماة هذه المصلحة [2578]. إن نظام الاتحاد بوزاراته ومؤسساته في المناطق العامة يشبه النظام الفرنسي إلى حد كبير. كما توجد جذور فرنسية في نظام الخدمة المدنية في ما يتعلق بدخول النظام ومعايير المهن التي ترتكز على المنافسة ومنطق المهنة والرتب والتعيين غير التلقائي في الوظائف.

تتميز إدارة المجتمع الأوروبي بأنها أوروبية، أي إن نظامها يتفق مع فكرة الدولة الإدارية العاملة ذات التقاليد الثقافية المدنية [2579]. لقد تأثرت الأنظمة

الإدارية مثل تعليمات الخدمة المدنية والتنظيم الداخلي منذ البداية، بالدول الأعضاء، وبخاصة بفرنسا وتقاليدها. ومع ذلك، فإن التأثير الفرنسي الأولي يتلاشى تدريجًا بسبب اتساع الاتحاد والإصلاحات والاختلاف الثقافي في إدارته.

في الآونة الأخيرة ظهرت مساحة جديدة لسمات ممكنة تُظهر التقاليد الإدارية الأوروبية في دول أوروبا الوسطى والشرقية. وفي عقب انهيار الأنظمة الشيوعية السابقة، واجهت الدول مشكلة إعادة بناء أنظمتها الإدارية وتحويلها. وبسبب الطموحات في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، أصبحت متطلبات الاتحاد وتوصياته في هذا الخصوص ذات أهمية كبيرة. لا يمكن إنكار التأثير الأوروبي على الأنظمة الإدارية لدول أوروبا الوسطى والشرقية، ويبدو أن أنظمة الدول الأوروبية تشكل نماذج مرجعية. ولكي نفسر هذا التوجه بعيدًا من الشروط المسبقة للاتحاد الأوروبي، فقد ذكر أن قدرة هذه الدول على البناء ترتبط تاريخيًا بالدول الأوروبية القارية مثل ألمانيا بدلًا من ارتباطها بالدول الأنكلوسكسونية [(2580)]. ترتكز النيات والجهد بوضوح على تأسيس أنموذج فيبيري للبيروقراطية أكثر من التركيز على بدائل إدارية كما تصفها الإدارة العامة الحديثة [(2581)]. وقد أصبحت المعرفة والتوجه للنماذج الأوروبية القائمة واسعة الانتشار، وهنالك إشارات واضحة لسمات وطنية مختلفة مثل دولة القانون والدولة الدستورية وحكم القانون. وكثيرًا ما تمثل المؤسسات والأنظمة مزيجًا من النماذج الأوروبية القارية كما هو الحال في نظام الخدمة المدنية في بولندا [(2582)]. وهناك مسار آخر للتأثير ينبثق من البرامج الاستشارية المختلفة مثل برنامج سيغما. يعمل برنامج سيغما بدعم من الاتحاد الأوروبي على دعم إدارات الدول الراغبة في إعدادها لدخول الاتحاد الأوروبي بنجاح، وذلك بتقويم مدى تقدم الإصلاح من حيث الممارسة الأوروبية الجيدة، والمساعدة في بناء المؤسسات لتلبية المعايير الأوروبية. وعلاوة على الموارد المالية يقوم الخبراء الغربيون باستشارة أو نصيحة إدارات دول أوروبا الوسطى والشرقية. ويتلقى المسؤولون في دول أوروبا الوسطى والشرقية تدريبًا من مؤسسات شريكة في أوروبا الغربية. إن مثل هذه البرامج تعزز وتحفز تأثير الشرق والغرب في دول أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية.

3- المستعمرات السابقة

في سياق الحديث عن الأثر الأوروبي في الأنظمة الإدارية خارج أوروبا، يجدر بنا أن نتذكر الآثار التي تركتها الدول الأوروبية المستعمرة في الدول التي استعمرتها سابقًا. فبالنسبة إلى تأثير فرنسا وألمانيا في المستعمرات السابقة، يمكننا القول بأن التأثير الفرنسي كان أقوى وأطول من تأثير ألمانيا. ويكمن السبب وراء ذلك في طول فترة الاستعمار وطموحاته لدمج الدول المستعمرة في نظامه. لم يدم الاستعمار الألماني طويلًا، ولذلك كان تأثيره

ضعيفًا حيث حلّ مكانه استعمار الدول التي أتت بعده. ولذلك، فإن تنزانيا التي كانت مستعمرة ألمانية سابقة، تبنت نظامًا قانونيًا يرتكز على القانون بعد استقلالها من الاستعمار البريطاني حيث كانت محمية بريطانية بعد الحرب العالمية الثانية. وقد لخص هيدي هذا الوضع بقوله «إن الدول المستعمَرة ستحاكي الدول المستَعمِرة إداريًا حتى لو حصلت على استقلالها بالقوة وقطعت العلاقات الاستعمارية بينهما» [2583]. لقد تأثرت السياسة الاستعمارية الفرنسية بالمبادئ الجمهورية. ولأن الجمهورية كانت وحدة واحدة غير قابلة للتقسيم كانت المستعمرات جزءًا أصيلًا منها، وكان عليها أن تندمج معها في جوانب الإدارة كلها [2584]. وانتقلت السمات البيروقراطية الفرنسية إلى الدول التي جاءت بعدها بعد استقلالها، لذلك يمكن ملاحظة استمرار نظام الشرطة الفرنسي في كثير من مستعمراتها السابقة مثل الجزائر وتونس والمغرب. وعلاوة على ذلك، فإن النظام القانوني الوطني ما زال يعكس بشكل عام التأثير الاستعماري، وهذا يعني أن معظم المستعمرات الفرنسية السابقة ما زالت تتبع نظامًا تشريعيًا يرتكز على القانون الروماني.

سادسًا: خلاصة

يُظهر تحليل إصلاحات الإدارة العامة والإدارة الحكومية في دول أوروبا القارية عبر العشرين سنة الماضية أنها تتميز بالتغيير والاستمرارية [2585]. لقد ساهمت الدول كلها في جهد الإصلاح من طريق التحديث ومبادرات الإصلاح. ولكن نطاق الإصلاحات وتركيزها وسرعتها يختلف من دولة إلى أخرى. لقد وصف بوليت وبوكارت الدول الأوروبية التي تمت دراستها بأنها إما محافظة (ألمانيا الاتحادية) وإما مجددة (فرنسا وهولندا والسويد وفنلندا) [2586]، بينما تضمن جهد الإصلاح ميادين المالية وشؤون الموظفين والتنظيم وقياس الأداء. تتضمن الإصلاحات درجة معينة من التشابه بين الدول الأوروبية بسبب الانتشار العالمي للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية، والوضع السياسي الذي رافقه انتشار المصطلحات العامة لموجة الإدارة العامة الجديدة. وعلى الرغم من التقاليد المشتركة في الإدارات الأوروبية وعالمية أفكار الإدارة العامة الجديدة، فمن الواضح أن اختيار محتويات الإصلاح يكون استجابة لمشكلات حقيقية تواجهها الدولة [2587] أكثر من كونه انتشارًا لأنموذج إداري جديد. وتشير مسارات الإصلاحات إلى تأثر القرارات بالماضي بوصفه متغيرًا مهمًا للتغيير، وتركز على مدى ارتباط الأنظمة المؤسساتية الماضية بسياسة التغيير [2588]. ولذلك، فإن تأثر القرارات الحالية بالماضي يؤدي إلى الحفاظ على الخصائص الوطنية للنظم الإدارية. فعلى سبيل المثال، إن التمثيل القوي للموظفين المدنيين في البرلمانَين الفرنسي والألماني يجعل من الصعب تبني إجراءات تشريعية ينظر إليها أنها عيوب أو أنها معادية لمصالح المسؤولين في القطاع العام، ولذلك فإن هذه الإجراءات كانت نادرة في كلتا الدولتين. وبالنتيجة، فإن

تأثير الماضي على القرارات الحالية يفسر استمرار التقاليد والخصائص الإدارية الوطنية. لكن ذلك لا يمنع عمليات التحديث وإعادة البناء جذريًا كما هو الحال في الإصلاحات الإقليمية الفرنسية.

المراجع

Ashford, D. *British Dogmatism and French Pragmatism*. London: George Allen & Unwin, 1982.

Attarça, M. and J. Nioche. «The Political and Administrative Institutions of France,» in: R. Brovetto (ed.), *European Government: A Guide through Diversity*, Atti e Monografie (Milano: Edizioni Giuridiche Economiche Aziendali dell'Universita Bocconi e Giuffrè Editori, 1996), pp. 87-124.

Auer, A. et al. *Civil Service in the Europe of Fifteen. EIPA*. Mastricht: 1996.

Becker, B. *Öffentliche Verwaltung*. Percha am Starnberger See: Schulz, 1989.

Beltran, M. «Spain,» in: D. C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study* (New York: Marcel Dekker, 1988), pp. 255-272.

Benz, A. and K. H. Goetz (eds.). *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*. Aldershot: Dartmouth, 1996.

Bogumil, J. *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwangen und Okonomisierung*. Baden-Baden: Nomos, 2001.

Brovetto, R. (ed.). *European Government: A Guide through Diversity*. Atti e Monografie. Milano: Edizioni Giuridiche Economiche Aziendali dell'Universita Bocconi e Giuffrè Editori, 1996.

Cassese, S. *The European Administration*. Brussels: International Institute of Administrative Science, 1987.

Chapman, B. *The Profession of Government: The Public Service in Europe*. Westport, CT: Greenwood Press, 1959.

Clark, D. «The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity.» *Public Administration*. vol. 76 (Spring 1998), pp. 97-115.

_________. «Public Service Reform: A Comparative West European Perspective.» *West European Politics*. vol. 23, no. 3 (2000), pp. 25-44.

Coombes, D. *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the E.E.C.* London: Allen & Unwin, 1970.

Czaputowicz, J. «From Co-operation to Integration: The Case of Poland,» in: F. V. D. Berg, G. Jenei and L. T. Leloup (eds.), *East-West Co-operation in Public Sector Reform* (Amsterdam: IOS Press, 2002), pp. 81-93.

Dyson, K. *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Robertson, 1980.

Ellwein, T. *Das Dilemma der Verwaltung Verwaltungsstruktur und Verwaltungsre- formen in Deutschland*. Mannheim: Bibliographisches Institut, 1994.

Escoube, P. *Les Grands corps de l'État*. Paris: Presses universitaires de France, 1971.

Farnham, D. et al. (eds.). *The New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*. Houndmills: Macmillan, 1996.

Fieldhouse, D. K. *The Colonial Empires from the 18th Century*. New York: Dell Publishing, 1966.

Flynn, N. and F. Strehl. *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice-Hall, 1996.

Fournier, J. «Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union,» in: Sigma (ed.), *Preparing Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers 23 (Paris: Sigma/OECD, 1998), pp. 110-118.

Grömig, E. «Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen.» *Der Städtetag*. no. 3 (2001), pp. 11-18.

_______________ and M. Gruner. «Reform in den Rathäusern.» *Der Städtetag*. no. 8 (1998), pp. 312-316.

_______________ and H. Thielen. «Städte auf dem Reformweg.» *Der Städtetag*. no. 9 (1996), pp. 596-600.

Guyomarch, A. «'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration.» *Public Administration*. vol. 77, no. 1 (1999), pp. 171-193.

_________ et al. *France and the European Union*. New York: St. Martin's Press, 1998.

Harmsen, R. «The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands.» *Governance*. vol. 12, no. 1 (1999), pp. 81-113.

Hattenhauer, H. *Geschichte des deutschen Beamtentums*. Köln: Heymann, 1993.

Heady, F. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Dekker, 1996.

Hesse, J. J. and L. J. Sharpe. «Conclusions,» in: J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (Baden-Baden: Nomos, 1991), pp. 603-621.

Hix, S. and K. H. Goetz. «Introduction: European Integration and National Political Systems.» *West European Politics*, special issue (2000), pp. 1-26.

Hoffmann-Martinot, V. «The French Republic, One and Divisible?.» Paper Presented at the Conference «Reforming Local .Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency.» University of Stuttgart. 2002

.Hofstede, G. *Culture's Consequence: International Differences in Work-Related Values*. London: Sage, 1980

Holmgren, K. «Sweden,» in: D. C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study* (New .York: Marcel Dekker, 1988), pp. 147-156

Hooghe, L. «Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior Officials of the Commission.» *British .Journal of Political Science*. vol. 29 (1999), pp. 345-367

Jaedicke, W. et al. *Modernisierung der Kommunalverwaltung Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich .Planen, Bauen und Umwelt*. Stuttgart: Kohlhammer, 2000

Jann, W. «Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung,» in: T. Ellwein and E. Holtmann (eds.), *50 Jahre Bundesrepublik .Deutschland: Rahmenbedingungen-Entwicklungen-Perspektiven* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1999), pp. 520-543

.Verwaltungskulturen im Vergleich.» *Die Verwaltung* (2000), pp. 325-349» .________________

State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives.» *Public*» .________ .*Administration*. vol. 81, no. 1 (2003), pp. 95-118

and C. Reichard. «Best Practice in Central Government Modernization.» *International Journal of Political Studies*. ________ .no. 3 (2001), pp. 93-111

.Jean-Pierre, D. *La Déontologie de l'administration*. Paris: PUF, 1999

.Jobert, B. «The Normative Frameworks of Public Policy.» *Policy Studies*. vol. 37, no. 3 (1989), pp. 376-386

Johnson, N. «Uber den Begriff des Staates aus vergleichender Sicht,» in: R. Morsey, H. Quaritsch and H. Siedentopf (eds.), .*Staat, Politik, Verwaltung in Europa* (Berlin: Duncker & Humblot, 1997), pp. 167-180

State and Society in Britain: Some Contrasts with German Experience,» in: H. Wollmann and E.» .________________

Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation*

.(Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 27-46

Katzenstein, J. *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphia: Temple University .Press, 1987

.Kickert, W. J. M. (ed.). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Elgar, 1997

Klages, H. «The Situation of the German Civil Service,» in: K. König and H. Siedentopf, *Public Administration in Germany* .(Baden-Baden: Nomos, 2001), pp. 441-455

and E. Löffler. «Administrative Modernization in Germany: A Big Qualitative Jump in Small Steps.» *International* ________ .*Review of Administrative Science*. vol. 61 (1995), pp. 373-383

.Knill, C. *The Europeanisation of National Administration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

König, K. «'Neue' Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren.» *Die öffentliche .Verwaltung*. vol. 48, no. 9 (1995), pp. 349-358

Public Administration in the Unified Germany,» in: K. König and H. Siedentopf (eds.), *Public*» .________________

.*administration in Germany* (Baden-Baden: Nomos, 2001), pp. 13-31

.and J. Beck. *Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997 ________________

.and H. Siedentopf. *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos, 2001 ________________

.Lane, J.-E. (ed.). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage, 1997

Lehmbruch, G. «The Institutional Framework: Federalism and Decentralisation in Germany,» in: H. Wollmann and E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation* (Aldershot: .Ashgate, 2000), pp. 85-106

Lüder, K. and R. Jones (eds.). *Reforming Governmental Accounting and Budgeting in Europe*. Frankfurt a. M.: Fachverlag .Moderne Wirtschaft, 2003

Lundquist, L. «A Comparative Overview,» in: D. C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative .Study* (New York: Marcel Dekker, 1988), pp. 157-168

.Mabileau, A. «Les génies invisibles du local.» *Revue française d'administration publique*. vol. 47 (1997), pp. 340-375

MacDonald, D. «Norway,» in: D. C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study* (New .York: Marcel Dekker, 1988), pp. 103-116

Martin, D. W. «Déjà vu: French Antecedents of American Public Administration.» *Public Administration Review* (July - .August 1987), pp. 297-303

Mayntz, R. «Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie,» in: K. V. Beyme and C. Offe .(eds.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation* (Opladen: Leske & Budrich, 1996), pp. 148-168

Mény, Y. «France,» in: D. C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study* (New York: .Marcel Dekker, 1988), pp. 273-292

Nakano, K. «The Role of Ideology and Elite Networks in the Decentralization Reforms in 1980s France.» *West European .Politics*. vol. 23, no. 3 (2000), pp. 97-114

Naschold, F. *New Frontiers in Public Sector Management Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: .De Gruyter, 1996

et al. *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreformen*. ________ .Berlin: Edition Sigma, 1999

.Olsen, J. and B. G. Peters (eds.). *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press, 1996

.Owen, B. «France,» in: J. A. Chandler (ed.), *Comparative Public Administration* (London: Routledge, 2000), pp. 50-74

.Page, E. *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1991

.*People who Run Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1997 .________

and L. Wouters. «The Europeanization of the National Bureaucracies?,» in: J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in* ________ .*the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration* (Aldershot: Edward Elgar, 1995), pp. 185-204

.Pollitt, C. and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000

Postif, T. «Public Sector Reform in France,» in: J.-E. Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems* .(London: Sage, 1997), pp. 209-224

.Reichard, C. «Local Public Management Reforms in Germany.» *Public Administration*. vol. 81, no. 2 (2003), pp. 345-363

and M. Röber. «Was kommt nach der Einheit? Die öffentlichen Verwaltung in der ehemaligen DDR ________ .zwischen Blaupause und Reform,» in: G. J. Glaessner (ed.), *Der Lange Weg zur Einheit* (Berlin: Dietz, 1993), pp. 215-245

Ridley, F. F. «The Public Service in Britain: From Administrative to Managerial Culture,» in: H. Wollmann and E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation* (Aldershot: .Ashgate, 2000), pp. 132-149

Röber, M. «Germany,» in: D. Farnham et al. (eds.), *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition* (London: .Houndsmill; Macmillan, 1996), pp. 169-193

Romentsch, D. and W. Wessels (eds.). *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*. Manchester: .Manchester University Press, 1996

Rouban, L. «The Administrative Modernisation Policy in France,» in: W. J. M. Kickert (ed.), *Public Management and .Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham: Elgar, 1997), pp. 141-156

.Rowat, D. C. *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*. New York: Marcel Dekker, 1988

Rugge, F. «Administrative Traditions in Western Europe,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook of Public .Administration* (London: Sage, 2003), pp. 177-189

.Ryckeboer, V. *Centre de responsabilité*. Paris: Direction générale de la fonction publique, 1996

Scharpf, F. W. «Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat,» in: R. Czada and M. Schmidt (eds.), .*Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit* (Opladen: Leske & Budrich, 1993), pp. 25-50

Schedler, K. and I. Proeller. «The New Public Management: A Perspective from Mainland Europe,» in: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (London: Routledge, 2002), pp. .163-180

Schröter, E. «Staats-und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile,» in: E. Schröter (ed.), *Empirische Policy-und Verwaltungs- forschung, Lokale, nationale und internationale Perspektiven* (Festschrift für Hellmut .Wollmann, Opladen: Leske & Budrich, 2001), pp. 431-437

and H. Wollmann. «Verwaltung-Öffentlicher Dienst,» in: R. Picht et al. (ed.), *Fremde Freunde. Deutsche* ________ .*und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert* (München: Piper, 1997), pp. 175-185

Seibel, W. «Administrative Reforms,» in: K. König and H. Siedentopf, *Public Administration in Germany* (Baden-Baden: .Nomos, 2001), pp. 73-89

Serieyx, H. *L'État dans tous ses projets: Un bilan des projets de service dans l'administration*. Paris: La Documentation .française, 1994

Siedentopf, H. «Der öffentliche Dienst,» in: K. König (ed.), *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland* .(Baden-Baden: Nomos, 1981), pp. 321-335

A Comparative Overview,» in: D. C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A*» .________ .*Comparative Study* (New York: Marcel Dekker, 1988), pp. 339-353

________. «Western Germany,» in: D. C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study* (New York: Marcel Dekker, 1988), pp. 315-338.

________. «Der öffentliche Dienst in Europa,» in: R. Morsey, H. Quaritsch and H. Siedentopf (eds.), *Staat, Politik, Verwaltung in Europa. Gedächtnisschrift für Roman Schnur* (Berlin: Duncker & Humblot, 1997), pp. 327-351.

________ and B. Speer. «Verwaltungssystem und -kulturen im Frankreich am Beispiel der Entstehung, Umsetzung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht,» in: H. Siedentopf (ed.), *Modernisierug von Staat und Verwaltung* (Speyer: Deutsche Hochschule für Ver- waltungswissenschaften, 2002), pp. 48-62.

Stammen, T. and W. Wessels. «The Public Administration System of the Federal Republic of Germany,» in: R. Brovetto (ed.), *European Government: A Guide through Diversity* (Milan: EGEA, 1996), pp. 128-138.

Stevens, A. «The Mitterand Government and the French Civil Service,» in: J. Howorth and G. Ross (eds.), *Contemporary France*, vol. 2 (London: Pinter, 1988).

________. *Europeanisation and the Administration of the EU: A Comparative Perspective*. Queen's Papers on Europeanisation 04/2002. Institute of European Studies, Queen's University of Belfast, 2002.

Suleiman, E. *Politics, Power, and Bureaucracy in France: The Administrative*. Princeton: Princeton University Press, 1974.

________. *Les Élites en France. Grands corps et grandes écoles*. Paris: Seuil, 1979.

Verpeaux, M. *Les Collectivités locales en France*. Paris: La Documentation française, 2002.

Wagener, F. «Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart.» *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. no. 37 (1979), pp. 215-236.

Wilsford, D. «Running the Bureaucratic State,» in: A. Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 2001), pp. 963-975.

Wollmann, H. «Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany-(Mostly) A Story of Fragmented Incrementalism,» in: M. Maramatsu and F. Naschold (eds.), *State and Administration in Japan and Germany* (Berlin: de Guyter, 1997), pp. 79-101.

________. «Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressive) Convergence?,» in: H. Wollmann and E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation* (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 1-26.

________. «Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves.» *Public Administration*. vol. 78, no. 4 (2000), pp. 915-936.

________. «Germany's Trajectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities.» *Policy &* Politics. vol. 29, no. 2 (2001), pp. 151-169.

________. «Verwaltungspolitische Reformdiskurse und-verläufe im internationalen Vergleich,» in: K. König (ed.), *Zum Stand der Verwaltungsforschung* (Baden-Baden: Nomos, 2002).

________. «Local Government Systems ('Path-dependent') Divergence or ('Globalizing') Convergence? The U.K., France and Germany as (Comparative) Cases in Point.» Berlin, [n.d].

Ziller, J. *Administrations comparées*. Paris: Montchrestien, 1993.

________. «EU Integration and Civil Service Reform,» in: Sigma (ed.), *Preparing Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers 23 (Paris: Sigma/OECD, 1998), pp. 136-154.

(2481) F. Heady, Public Administration: A Comparative Perspective (New York: Dekker, 1996).

(2482) K. König, «Public Administration in the Unified Germany,» in: K. König and H. Siedentopf (eds.), Public Administration in Germany (Baden-Baden: Nomos, 2001), p. 14; K. König and J. Beck, Modernisierung von Staat und Verwaltung (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997), p. 15.

(2483) للمزيد من المعرفة عن الإدارة العامة في أوروبا القارية يمكن الإطلاع على:

Heady, Public Administration; D. C. Rowat (ed.), Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study (New York: Marcel Dekker, 1988); K. Lüder and R. Jones (eds.), Reforming Governmental Accounting and Budgeting in Europe (Frankfurt a. M.: Fachverlag Moderne Wirtschaft, 2003); R. Brovetto (ed.), European Government: A Guide through Diversity, Atti e Monografie (Milano: Edizioni Giuridiche Economiche Aziendali dell'Universita Bocconi e Giuffrè Editori, 1996); D. Farnham et al. (eds.), The New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition (Houndmills: Macmillan, 1996); F. Naschold, New Frontiers in Public Sector Management Trends and Issues in State and Local Government in Europe (Berlin: de Gruyter, 1996); W. J. M. Kickert (ed.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe (Cheltenham: Elgar, 1997); C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2000); J.-E. Lane (ed.), Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems (London: Sage, 1997); N. Flynn and F. Strehl, Public Sector Management in Europe (London: Prentice-Hall, 1996); J. Olsen and B. G. Peters (eds.), Lessons from Experience (Oslo: Scandinavian University Press, 1996); J. Ziller, Administrations comparées (Paris: Montchrestien, 1993); F. Rugge, «Administrative Traditions in Western Europe,» in: B. G. Peters and J. Pierre (eds.), Handbook of Public Administration (London: Sage, 2003), pp. 177-189.

(2484) K. Dyson, The State Tradition in Western Europe (Oxford: Robertson, 1980); H. Wollmann, «Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistant) Divergence or (Progressive) Convergence?,» in: H. Wollmann and E. Schröter (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of

Modernisation (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 1-26; N. Johnson, «State and Society in Britain: Some Contrasts with German Experience,» in: H. Wollmann and E. Schröter (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 27-46; F. Ridley, «The Public Service in Britain: From Administrative to Managerial Culture,» in: H. Wollmann and E. Schröter (eds.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation (Aldershot: Ashgate, 2000), pp. 132-149.

(2485) Johnson, «State,» p. 27.

(2486) يمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات عن التقليد الاجتماعي المدني في كتاب:

Heady, Public Administration, p. 236.

(2487) للمزيد من المعلومات عن التقاليد الأوروبية الغربية الحكومية، ينظر:

Dyson, The State Tradition.

(2488) E. Schröter and H. Wollmann, «Verwaltung-Öffentlicher Dienst,» in: R. Picht et al. (ed.), Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert (München: Piper, 1997), p. 177.

(2489) Wollmann, «Comparing,» p. 7.

(2490) Schröter and Wollmann, «Verwaltung-Öffentlicher»; Wollmann, «Comparing,» p. 7.

(2491) Wollmann, «Comparing»; W. Jann, «State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives,» Public Administration, vol. 81, no. 1 (2003), pp. 95-118.

(2492) H. Klages and E. Löffler, «Administrative Modernization in Germany: A Big Qualitative Jump in Small Steps,» International Review of Administrative Science, vol. 61 (1995), p. 374; Pollit and Bouckaert, Public Management Reform, p. 238.

(2493) H. Wollmann, «Germany's Trajectory of Public Sector Modernisation: Continuities and Discontinuities,» Policy & Politics, vol. 29, no. 2 (2001), p. 159.

(2494) H. Wollmann, «Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany-(Mostly) A Story of Fragmented Incrementalism,» in: M. Maramatsu and F. Naschold (eds.), State and Administration in Japan and Germany (Berlin: de Guyter, 1997), p. 84.

(2495) Klages and Löffler, «Administrative Modernization in Germany,» p. 374.

(2496) D. Clark, «The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity,» Public Administration, vol. 76 (Spring 1998), p. 103; B. Jobert, «The Normative Frameworks of Public Policy,» Policy Studies, vol. 37, no. 3 (1989), p. 386.

(2497) T. Ellwein, Das Dilemma der Verwaltung Verwaltungsstruktur und Verwaltungsre-Formen in Deutschland (Mannheim: Bibliographisches Institut, 1994); W. Jann, «Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung,» in: T. Ellwein and E. Holtmann (eds.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen-Entwicklunge- Perspektiven (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1999), p. 537.

(2498) F. Wagener, «Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart,» Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, no. 37 (1979), p. 244.

(2499) Jann, «State,» p. 100.

(2500) Jann, «Zur Entwicklung»; Jann, «State».

(2501) H. Wollmann, «Local Government Systems ('Path-dependent') Divergence or ('Globalizing') Convergence? The U.K., France and Germany as (Comparative) Cases in Point,» Berlin, n.d., p. 4.

(2502) Y. Mény, «France,» in: Rowat (ed.), Public Administration, p. 274.

(2503) K. Nakano, «The Role of Ideology and Elite Networks in the Decentralization Reforms in 1980s France,» West European Politics, vol. 23, no. 3 (2000), p. 97.

(2504) D. Clark, «Public Service Reform: A Comparative West European Perspective,» West European Politics, vol. 23, no. 3 (2000), p. 31.

(2505) J. Katzenstein, Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State (Philadelphia: Temple University Press, 1987), p. 15; B. Becker, Offentliche Verwaltung (Percha am Starnberger See: Schulz, 1989); König and Siedentopf (eds.), Public Administration.

(2506) G. Lehmbruch, «The Institutional Framework: Federalism and Decentralisation in Germany,» in: Wollmann and Schröter (eds.), Comparing Public Sector, p. 88.

(2507) H. Siedentopf, «Western Germany,» in: Rowat (ed.), Public Administration, pp. 315-338.

(2508) M. Röber, «Germany,» in: Farnham et al. (eds.), The New Public Managers in Europe, p. 174; C. Reichard, «Local Public Management

Reforms in Germany,» Public Administration, vol. 81, no. 2 (2003), pp. .345-363

(2509) H. Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums (Köln: .Heymann, 1993), p. 99

(2510) M. Attarça and J. Nioche, «The Political and Administrative .Institutions of France,» in: Brovetto (ed.), European Government, p. 88

(2511) ينظر:

E. Suleiman, Politics, Power, and Bureaucracy in France: The .Adminsitrative (Princeton: Princeton University Press, 1974), p. 222

(2512) König, «Public Administration,» p. 21; Heady, Public .Administration, p. 221

(2513) K. König, «'Neue' Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren,» Die öffentliche Verwaltung, vol. .48, no. 9 (1995), p. 350

(2514) .Jann, «Zur Entwicklung,» p. 533

(2515) F. W. Scharpf, «Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat,» in: R. Czada and M. Schmidt (eds.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit (Opladen: Leske & Budrich, 1993), pp. 25-50; R. Mayntz, «Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie,» in: K. V. Beyme and C. Offe (eds.), Politische Theorien in der Ära der Transformation (Opladen: Leske & .Budrich, 1996), pp. 148-168

(2516) .Jann, «Zur Entwicklung,» p. 538

(2517) G. Hofstede, Culture's Consequence: International Differences in .Work-Related Values (London: Sage, 1980)

(2518) W. Jann, «Verwaltungskulturen im Vergleich,» Die Verwaltung .(2000), p. 339

(2519) B. Chapman, The Profession of Government: The Public Service in .Europe (Westport, CT: Greenwood Press, 1959)

(2520) H. Siedentopf and B. Speer, «Verwaltungssystem und kulturen im Frankreich am Beispiel der Entstehung, Umsetzung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht,» in: H. Siedentopf (ed.), Modernisierug von Staat und Verwaltung (Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, .2002), p. 51

(2521) B. Owen, «France,» in: J. A. Chandler (ed.), Comparative Public .Administration (London: Routledge, 2000), p. 57

(2522) Mény, «France,» p. 286; P. Escoube, Les Grands corps de l'État (Paris: Presses universitaires de France, 1971).

(2523) A. Stevens, «The Mitterand Government and the French Civil Service,» in: J. Howorth and G. Ross (eds.), Contemporary France (London: Pinter, 1988), vol. 2; Clark, «The Modernization,» p. 99.

(2524) E. Suleiman, Les Élites en France. Grands corps et grandes écoles (Paris: Seuil, 1979); Mény, «France,» p. 285.

(2525) Owen, «France,» p. 59.

(2526) L. Rouban, «The Administrative Modernisation Policy in France,» in: Kickert (ed.), Public Management, p. 142.

(2527) Mény, «France,» p. 286.

(2528) Suleiman, Les Élites, p. 179.

(2529) Owen, «France,» p. 57.

(2530) V. Hoffmann-Martinot, «The French Republic, One and Divisible?,» Paper Presented at the Conference on «Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency,» University of Stuttgart, 2002.

(2531) A. Guyomarch, «'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration,» Public Administration, vol. 77, no. 1 (1999), p. 183.

(2532) D. Wilsford, «Running the Bureaucratic State,» in: A. Farazmand (ed.), Handbook of Comparative and Devolopment Public Administration (New York: Marcel Dekker, 2001), pp. 963-975.

(2533) D. W. Martin, «Déjà vu: French Antecedents of American Public Administration,» Public Administration Review (July-August 1987), pp. 297-303.

(2534) D. Jean-Pierre, La Déontologie de l'administration (Paris: PUF, 1999), pp. 87-99; D. Ashford, British Dogmatism and French Pragmatism (London: George Allen & Unwin, 1982), p. 188.

(2535) T. Stammen and W. Wessels, «The Public Administration System of the Federal Republic of Germany,» in: Brovetto (ed.), European Government, p. 131.

(2536) Schröter and Wollmann, «Verwaltung-Öffentlicher,» p. 182.

(2537) H. Siedentopf, «Der öffentliche Dienst,» in: K. König (ed.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland (Baden-Baden: Nomos, 1981), p. 332.

(2538) H. Klages, «The Situation of the German Civil Service,» in: König and Siedentopf (eds.), Public Administration, p. 442; Jann, «Zur Entwicklung,» p. 534.

(2539) Heady, Public Administration, p. 224; Jann, «Zur Entwicklung,» p. 535.

(2540) N. Johnson, «Uber den Begriff des Staates aus vergleichender Sicht,» in: R. Morsey, H. Quaritsch and H. Siedentopf (eds.), Staat, Politik, Verwaltung in Europa (Berlin: Duncker & Humblot, 1997), p. 177.

(2541) S. Cassese, The European Administration (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1987), p. 12.

(2542) Clark, «Public Service,» p. 30.

(2543) Mény, «France,» p. 278.

(2544) A. Mabileau, «Les Génies invisibles du local,» Revue française d'administration publique, vol. 47 (1997), p. 342.

(2545) ينظر:

Nakano, «The Role of Ideology».

(2546) Clark, «Public Service,» p. 31; M. Verpeaux, Les Collectivités locales en France (Paris: La Documentation française, 2002), p. 15.

(2547) Guyomarch, «Public Service,» p. 173; Clark, «Public Service,» p. 30; H. Serieyx, L'État dans tous ses projets: Un Bilan des projets de service dans l'administration (Paris: La Documentation française, 1994).

(2548) V. Ryckeboer, Centre de responsabilité (Paris: Direction générale de la fonction publique, 1996); T. Postif, «Public Sector Reform in France,» in: Lane (ed.), Public Sector Reform, p. 218.

(2549) Clark, «Public Service,» p. 32.

(2550) Guyomarch, «Public Service,» p. 175.

(2551) Verpeaux, Les Collectivités; Hoffmann-Martinot, «The French Republic».

(2552) Clark, «Public Service Reform,» p. 31; Rouban, «The Administrative,» p. 151; H. Wollmann, «Verwaltungspolitische Reformdiskurse und-verläufe im Internationalen Vergleich,» in: K. König (ed.), Zum Stand der Verwaltungsforschung (Baden-Baden: Nomos, 2002), p. 38.

(2553) Clark, «Public Service».

(2554) H. Wollmann, «Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves,» Public Administration, vol. 78, no. 4 (2000), pp. 915-936; A. Benz and K. H. Goetz (eds.), A New

German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability (Aldershot: Dartmouth, 1996); Reichard, «Local Public Management»; W. Seibel, «Administrative Reforms,» in: König and Siedentopf (eds.), Public .Administration, pp. 73-89

F. Naschold et al., Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. (2555) Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreformen (Berlin: .Edition Sigma, 1999), p. 13

W. Jann and C. Reichard, «Best Practice in Central Government (2556) Modernization,» International Journal of Political Studies, no. 3 (2001), pp. .93-111

(2557) ينظر:

.«Wollmann, «Local Government Modernization»; Seibel, «Administrative

.Reichard, «Local Public Management,» p. 348 (2558)

C. Reichard and M. Röber, «Was kommt nach der Einheit? Die (2559) öffentlichen Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform,» in: G. J. Glaessner (ed.), Der Lange Weg zur Einheit (Berlin: .Dietz, 1993), pp. 215-245

Wollmann, «Germany's Trajectory,» p. 163; Wollmann, «Local (2560) Government Modernization,» p. 929; J. Bogumil, Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwangen und Okonomisierung (Baden-.Baden: Nomos, 2001), p. 174

(2561) ينظر:

.Reichard, «Local Public Management,» p. 353

Klages and Löffler, «Administrative Modernization in Germany,» p. (2562) .375

Reichard, «Local Public Management,» p. 353; Bogumil, (2563) .Modernisierung lokaler Politik, p. 137

(2564) ينظر:

W. Jaedicke et al., Modernisierung der Kommunalverwaltung Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, .Bauen und Umwelt (Stuttgart: Kohlhammer, 2000)

E. Grömig, «Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise (2565) und überholter Strukturen,» Der Städtetag, no. 3 (2001), pp. 11-18; E. Grömig and H. Thielen, «Städte auf dem Reformweg,» Der Städtetag, no. 9 (1996), pp. 596-600; E. Grömig and M. Gruner, «Reform in den .Rathäusern,» Der Städtetag, no. 8 (1998), pp. 312-316

.Wollmann, «Germany's Trajectory,» p. 162 (2566)

(2567) ينظر:

J. J. Hesse and L. J. Sharpe, «Conclusions,» in: J. J. Hesse (ed.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective (Baden-Baden: Nomos, 1991); E. Page, Localism and Centralism in Europe (Oxford: ..Oxford University Press, 1991)

H. Siedentopf, «A Comparative Overview,» in: Rowat (ed.), Public (2568) .Administration, p. 340

E. Schröter, «Staats-und Verwaltungsreformen in Europa: (2569) Internationale Trends und nationale Profile,» in: E. Schröter (ed.), Empirische Policy-und Verwaltungs- forschung, Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Festschrift für Hellmut Wollmann (Opladen: .Leske & Budrich, 2001), p. 431

.M. Beltran, «Spain,» in: Rowat (ed.), Public Administration, p. 256 (2570)

.Ibid., p. 267 (2571)

J. Ziller, «EU Integration and Civil Service Reform,» in: Sigma (2572) (ed.), Preparing Administration for the European Administrative Space, .Sigma Papers 23 (Paris: Sigma/OECD, 1998), pp. 136-154

A. Auer et al., Civil Service in the Europe of Fifteen. EIPA (2573) (Mastricht: 1996), p. 131; K. Holmgren, «Sweden,», pp. 147-156; D. MacDonald, «Norway,» pp. 103-116, and L. Lundquist, «A Comparative .Overview,» p. 166, all in: Rowat (ed.), Public Administration

(2574) لمعرفة المزيد عن الآثار على دول أوروبا الغربية، ينظر:

D. Romentsch and W. Wessels (eds.), The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion? (Manchester: Manchester University Press, 1996); E. Page and L. Wouters, «The Europeanization of the National Bureaucracies?,» in: J. Pierre (ed.), Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration (Aldershot: Edward Elgar, 1995), pp. 185-204; R. Harmsen, «The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands,» Governance, vol. 12, no. 1 (1999), pp. 81-113; C. Knill, The Europeanisation of National Administration (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); S. Hix and K. H. Goetz, «Introduction: European Integration and National Political Systems,» West European Politics, special .issue (2000), pp. 1-26

D. Coombes, Politics and Bureaucracy in the European Community: (2575) A Portrait of the Commission of the E.E.C. (London: Allen & Unwin,

1970); Cassese, The European; E. Page, People who Run Europe (Oxford: .Oxford University Press, 1997)

(2576) A. Guyomarch et al., France and the European Union (New York: St. .Martin’s Press, 1998)

(2577) L. Hooghe, «Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior Officials of the Commission,» British Journal of Political .Science, vol. 29 (1999), p. 358

(2578) A. Stevens, «Europeanisation and the Administration of the EU: A Comparative Perspective,» Queen’s Papers on Europeanisation 04/2002 .Institute of European Studies, Queen’s University of Belfast, 2002, p. 5

(2579) König, «Public Administration,» p. 15; H. Siedentopf, «Der öffentliche Dienst in Europa,» in: Morsey, Quaritsch and Siedentopf (eds.), .Staat, p. 338

(2580) .Wollmann, «Germany’s Trajectory,» p. 167

(2581) J. Fournier, «Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to .the European Union,» in: Sigma (ed.), Preparing Administration, p. 113

(2582) ينظر:

J. Czaputowicz, «From Co-operation to Integration: The Case of Poland,» in: F. V. D. Berg, G. Jenei and L. T. Leloup (eds.), East-West Co-operation .in Public Sector Reform (Amsterdam: IOS Press, 2002), pp. 81-93

(2583) .Heady, Public Administration, p. 318

(2584) D. K. Fieldhouse, The Colonial Empires from the 18th Century .(New York: Dell Publishing, 1966), p. 308

(2585) Kickert (ed.), Public Management; Pollitt and Bouckaert, Public .Management Reform

(2586) .Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform, p. 93

(2587) K. Schedler and I. Proeller, «The New Public Management: A Perspective from Mainland Europe,» in: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), New Public Management: Current Trends and Future .Prospects (London: Routledge, 2002), pp. 163-180

(2588) .Clark, «Public Service,» p. 36; Wollmann, «Comparing,» p. 20

الفصل الثلاثون: الخاتمة ...... إيوان فيرلي - لورنس إ. لين جونيور - كريستوفر بوليت

أولًا: مقدمة

إن الكلمات الأخيرة لمحرري هذا الكتاب لن تبقى طبعًا هي الأخيرة. إن المزيج الغريب من المبادئ والاهتمامات والأدوات التي تشكل ميدان الإدارة العامة في حالة تغير مستمر. ولا نستطيع أن ندعي أننا سنقدم ملخصًا لما تحدثنا عنه سابقًا: فالفصول السابقة عديدة وثرية جدًا لا يمكن اختزالها في نقاط عدة أو في برنامج من سبع خطوات. والأفضل في مثل هذه الحالة، أن نستطلع بشكل عام ما تشير إليه كمية المعلومات الهائلة عن المحاور الحالية لهذا الميدان. ماذا تقول بحوث المتميزين في هذا الكتاب عن وجهة/وجهات النظر التي تتبناها الإدارة العامة الأكاديمية لنفسها؟

لذلك، سنناقش أولًا ما يبدو أنه الأفكار الرئيسة المعاصرة من حيث الجوهر والهدف. ثم سنراجع، باختصار وسرعة، المواقف التي اتخذت حيال خمسة تساؤلات أساسية، وهي:

1. ما حدود عبارة «العامة»؟
2. ما حدود أو إطار «الإدارة»؟
3. ما الأطر المعرفية أو الأنماط التي ينبغي للعمل في هذا الميدان أن يسير وفقها؟
4. ما المبادئ والنظريات المعنية الفاعلة في الميدان؟
5. كيف يتعامل الباحثون في الميدان مع الفرق بين الأبعاد الوصفية والتقريرية والمعيارية في أعمالهم؟

ثانيًا: المادة والأهداف

نحن المحررين لهذا لكتاب نتحمل مسؤولية اختيار عناوين الفصول فيه (انظر المقدمة التي أوضحنا فيها أهدافنا). وفي إطار العناوين الواسعة للفصول منحنا المؤلفين درجة معينة من الحرية في تفسير الموضوع بالطريقة التي يشاؤون. ويبدو أن جهدهم الفردي والجماعي أدى إلى عدد من الأفكار الجيدة.

أولًا، يبدو أن الإدارة العامة الجديدة ما زالت تستحوذ على إعجاب الناس بعد مضي عقدين من الزمن على ظهورها. فهناك عدد من الفصول في هذا الكتاب كتبت في إطار الإدارة العامة الجديدة وأهدافها، أكثر من كونها تتعلق بمفاهيم أخرى «كالحوكمة» أو «الشبكات» (على الرغم من أن هذين الموضوعين

شائعان إلى حد ما). يتضمن الكتاب عشرة فصول من أصل تسع وعشرين فصلًا تدور حول أفكار الإدارة العامة الجديدة، فمن المبالغة - ولكن بدرجة قليلة - أن نقول إن هذا المرجع قد طور تلقائيًا مركز جذب للإدارة العامة الجديدة. وقد أصبحت الإدارة العامة الجديدة الآن في منتصف عمرها ولم تعد جديدة، ولكنها ما زالت تحظى باهتمام كبير لدى كثيرين من الأكاديميين - وكثيرين من الممارسين أيضًا [(2589)].

هل يعني ذلك أن تنبؤات أوزبورن وغابلر (وغيرهم) بأنه سيكون هناك اتفاق عام على تطبيق الإدارة العامة الجديدة قد تحقق [(2590)]؟ في الواقع فقد انتشرت هذه الأفكار انتشارًا واسعًا في العالم. لكن الآراء المطروحة هنا تشير إلى ما هو أقل من ذلك. يُركز عدد من البحوث والدراسات على كيفية تبني كل دولة تفسيرها الخاص بها في تطبيقها لمبادئ الإدارة العامة الجديدة، على الرغم من أن الأفكار الكبيرة قد تنتشر بسرعة، على سبيل المثال: دنغوال وسترانغلمان؛ فيرلي وغيراتي؛ إنغراهام؛ لين؛ براولر وشيدلر؛ روبن وكيلي. تعد الفروق الدستورية وأنماط المؤسسات والثقافات الإدارية والأوضاع الاقتصادية بعض المصادر الرئيسة لهذا التباين. وعلاوة على ذلك، وفي بعض الحالات المهمة، لم يتم تعديل أفكار الإدارة العامة الجديدة فحسب، بل إنها رفضت عمدًا، وتراجعت بعد أن طبقت. وينبغي للمعلقين أن يحترسوا في التمييز بين مستويات التداخل: إن كون أفكار الإدارة العامة الجديدة تثير جدلًا واسعًا بين بعض الفئات لا يعني أنها تستطيع بالضرورة إرجاع النخب السياسية، وكونها حققت مستوى الخطب الوزارية لا يعني (كما يعرف أي طالب من طلابنا) أنها ستطبق عند كبار المسؤولين في القطاع العام [(2591)].

ينبغي لنا أن نتساءل أيضًا ما إذا كانت الإدارة العامة الجديدة وحدة واحدة مستقلة أو أنها مفهوم جديد؟ لقد عرضت الدراسات تعاريف كثيرة للإدارة العامة الجديدة [(2592)]. من بين هؤلاء الباحثين نجد أن هود ينظر إلى الإدارة العامة الجديدة بوصفها دينًا أو فكرة أيديولوجية، بينما يركز فيننغ وفيمار على وجود مبادئ اقتصادية في جوهر الإدارة العامة الجديدة، ويرى بيرتيلي أنها إدارة تجعل العقود مركزية في القانون الإداري الوطني. ولعل من المفيد أن ننظر إلى الإدارة العامة الجديدة من منظورات مختلفة، ولكن هذا ليس التهديد الوحيد لتماسك الحوار في شأن الإدارة العامة الجديدة. وكذلك الحال في مبادئ الإدارة العامة الجديدة سواء أكانت دينية أم اقتصادية أم قانونية أم إدارية، فهي تتضمن توترات وتناقضات في ما بينها [(2593)]. وأشار هود إلى وجود تناقضات وحالات شاذة. ويذكر ماثياسن أن الإدارة العامة الجديدة «متعددة الأصول». ويتحدث ماير وهيل عن وجود جناحين للإدارة العامة الجديدة: يسعى أحدهما للتخلص من الحكومة ويسعى الآخر لتحرير المديرين من الروتين والتدخل السياسي. ويشير باور إلى أن الإدارة العامة الجديدة ليست موحدة وليس لها تعريف واضح.

من الأخطار الممكنة هنا هو أن إصلاحات الإدارة العامة المعاصرة كلها سيعتقد بأنها من الإدارة العامة الجديدة، ويؤدي عدم التمييز هذا إلى فقدان العنوان الأصلي لأي معنى محدد. ولحسن الحظ لم يقع أي باحث في هذا الكتاب في مثل هذه المصيدة، ولكن ذلك يحدث في الدراسات العامة في هذا المجال. وهذا الخطأ يدفع المراقبين إلى تجاهل أهمية حجم الإصلاح الذي يحدث أو التقليل منه من دون أن يحمل أي سمة من سمات الإدارة العامة الجديدة. وهناك إصلاحات في الميزانية لا تعد أبدًا إصلاحات ميزانية ولا علاقة لها بمبدأ الإدارة العامة الجديدة. وبالمثل هناك إصلاحات كثيرة غير مرتبطة بالإدارة العامة الجديدة مثل الإصلاحات المحاسبية وإصلاحات التدقيق والإصلاحات في الموارد البشرية وإصلاحات المشاركة العامة.

أخيرًا، حتى لو بقيت الإدارة العامة الجديدة مركز الجذب الأكاديمي في ميداننا، ماذا يبقى في نطاق الإدارة العامة؟ الجواب القصير الواضح في هذا الكتاب - الأسس الدائمة: قضايا الدساتير وحكم القانون والتشريع والقضاء والديمقراطية والبيروقراطية والمساءلة والأخلاق والمركزية والمصلحة العامة. تتدخل الإدارة العامة الجديدة في كثير من هذه المسائل وتحرف مسار الجدل الجاري فيها، وهذا كل ما في الأمر. ولكن هناك موضوعات جديدة مثل الشبكات والمنظمات الافتراضية والحوكمة، حيث تظهر فيها ملامح الإدارة العامة الجديدة كوجهة نظر بين العديد من (المنظمات الافتراضية) أو كطريقة تفكير ضيقة (الشبكات والحوكمة).

ثالثًا: التساؤلات الخمسة الرئيسة

يمكن التعرف إلى وجهات نظر إضافية في الميدان عبر البحث في الفصول السابقة في إطار الأسئلة الخمسة الأساسية بحيث تطرح في بداية كل فصل. وعلى الرغم من أننا لم نطلب من المؤلفين البحث في هذه الأسئلة، فإنها تشكل القضايا العامة في هذا الميدان، أي إنها موجودة دائمًا. ولذلك سنبحث الآن في مجموعة من الخيارات النظرية والمعرفية (والمعيارية أحيانًا) التي ظهرت في عملية معالجة بعض القضايا المحددة التي طلبنا من المؤلفين الكتابة عنها.

1- ما حدود «العام»؟

من المعروف أن الحدود الفاصلة بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني أصبحت أقل وضوحًا وأكثر غموضًا [(2594)]. لقد أدت نتائج الترابط المتزايد بين هذه المفاهيم إلى وجود فروق واضحة بين قطاعات المجتمع. وبعضها يقع في صلب أفكارنا عن الميدان العام، ويتطلب المزيد من البحث والحوار بدرجة أكبر مما قمنا به نحوها. ويكفينا أن نعرض أربع حالات لتوضيح هذا الأمر. أولًا، يذكر بيرتيلي [(2595)] أن توجه الإدارة العامة الجديدة إلى المزيد من التعاقد في

العلاقات الهرمية يضع القانون الإداري في حالة من عدم التوازن (مع أنه بقي متفائلًا في شأن قدرة المحاكم على إصلاح الخلل وعدم التوازن على المدى البعيد). ثانيًا، يتساءل دوبل عن كيفية توسيع الخلقيات والقيم (للقطاع العام) عبر شبكة من الشركاء والمتعهدين [(2596)]. ثالثًا، يعترف بوفينز أن زيادة استخدام الشركات الخاصة في تقديم الخدمات العامة وخصخصة المؤسسات العامة يثير تساؤلات عن المساءلة العامة للمديرين في القطاع الخاص [(2597)].
رابعًا، يذكر سميث عددَ قضايا السياسة العامة الرئيسة التي تتضمن منظمات غير حكومية، وكيف تستطيع هذه الأجهزة تعريف حقوق المواطنة بالفعل [(2598)].
ولا يمكن اعتبار هذه القضايا تافهة. لقد تميز القطاع العام التقليدي إلى حد ما بقوانينه المتميزة وخلقياته وأنماط المساءلة فيه وبتعريفه لحقوق المواطنة.
فإذا كانت هذه الأنماط الأربعة تتحول الآن بتأثير من طرائق الإدارة الجديدة - جنبًا إلى جنب مع أنظمة المحاسبة العامة (روبن وكيلي) ومع إدارة الموارد البشرية (إنغراهام) - فإن الأسس المعيارية للدولة الليبرالية الديمقراطية تصبح مثيرة للجدل. ولذلك فإن عددًا من الخدمات «العامة» ستُقدم في إطار قانوني مختلف، بوساطة موظفي القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية التي تعمل وفقًا لبيئة خلقية مختلفة وتنفق الأموال في ضوء أنظمة محاسبة تجارية بدرجة كبيرة، وبدرجة أقل من المساءلة السياسية. ويقدر أن الحكومة الفدرالية الأميركية تحتفظ من خلال المنح والعقود بأربعة أضعاف العدد من الموظفين الذين تحتفظ بهم من خلال التوظيف [(2599)].
إن الحدود بين القطاعات أقل وضوحًا من خاصية أخرى. فقد أصبح القطاع العام أقل عزلة عن غيره من القطاعات ممّا كان عليه الأمر سابقًا. يوضح ماثياسن حالة تدويل التفكير والتوجيه في الإدارة العامة ويذكر عددًا من المؤسسات الدولية التي نمت وتطورت بفضل هذا التحول العالمي. وهناك فصول أخرى تشهد بذلك بما فيها فصل دوبل (الذي يشير إلى الإجماع العالمي الأخير، كما يبدو، على القيم الإدارية الأساسية)، وسكلتشر (الذي يذكر زيادة في الاهتمام في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في أستراليا والدول الاسكندنافية والمملكة المتحدة والولايات المتحدة)، وفيننغ وويمر (اللذين يذكران انتشار أشكال التفكير الذي يرتكز على الاقتصاد في ما يتعلق بتصميم مؤسسات القطاع العام).

2- ما هي حدود الإدارة؟

لا بدّ من أن نعترف بأن هذا السؤال لم يناقش كثيرًا في ثنايا هذا الكتاب. ومعظم الذي يمكن أن نقوله يمكن استنتاجه. ولعله من الغريب أن تترك بعض الأسئلة من دون مناقشة - فمثلًا من هم المسؤولون في القطاع العام غير المديرين؟ كيف يمكننا أن نصفهم؟ وكيف يختلفون عن غيرهم؟ ما علاقاتهم

بغيرهم من المديرين؟ هل تغيرت الحدود بين المديرين وغير المديرين؟ وإذا ما قدر لهذا الكتاب أن يصدر بطبعة جديدة ينبغي لمحرريه أن يقوموا بتكليف باحث لكتابة دراسة تعالج هذه القضايا.

من القضايا التي تشغلنا كثيرًا الفروق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة. وفي هذا الشأن، يبدو أن معظم الذين ساهموا في تأليف هذا الكتاب متفقون على وجود فروق مهمة. يقدم ريني وشون تقريرًا دقيقًا عن هذه الفروق ويشيران إلى الحاجة إلى منهج خاص للتعامل مع تعقيدات الفروق ذات الأبعاد المتعددة. ولكنهما يدركان أن البحوث والدراسات في شأن هذا الموضوع تشير إلى وجود فروق لا بأس بها من حيث درجة الرسمية وكثافة القوانين وتقويم الحوافز المالية ومستويات الإيثار وغيرها. يوضح لين هذه المسألة بدقة كما يأتي:

هناك اعتراف مهني واسع بأن الدساتير وإنتاج السلع الجماعية والمؤسسات الانتخابية تسبب تحديات إدارية واضحة تبرر وجود ميدان مستقل [(2600)].

ومن المؤلفين في هذا الكتاب ممن يعترفون بوجود فروق دائمة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة (من دون إنكار لوجود منطقة حدودية غير واضحة): بيرتلي (قانون)، ودوبل (خلقيات)، وبوفنز (مساءلة)، وماير (بيروقراطية).

أخيرًا، إن البحث الذي كتبه لين هو الذي يجمع بين المسألتين معًا، حيث إنه يحاول تعريف ميدان الإدارة العامة. ويبدو أن هذا يتضمن الأنظمة المؤسساتية والممارسات الإدارية والقيم المؤسساتية التي ينفذ بها المسؤولون إرادة السلطة سواء أكانت السلطة أميرًا أم برلمانًا أم مجتمعًا مدنيًا [(2601)].

3- ما هي الأطر المعرفية المفضلة؟

يمارس معظم المؤلفين في هذا الكتاب أعمالهم من دون شعورهم بالحاجة إلى الاستفسار عن خلفياتهم المعرفية. ومع ذلك، نستطيع بوضوح تحديد بعض الافتراضات المختلفة لدى كل منهم. ولعل أكبر اختلاف يقع بين أولئك الذين يعتمدون على افتراضات إيجابية بإمكان البحث في الواقع الخارجي، وبين أولئك الذين يتبنون موقفًا بنائيًا بدرجة أكبر. انظر، على سبيل المثال، أول فصلين في هذا الكتاب. يتعامل كريستوفر هود في الفصل الأول مع الإدارة العامة وكأنها نظام للمعتقدات، حركة دينية علمانية يمكن فهمها بشكل أفضل من خلال جهد ثقافي وتاريخي لتفسير موقع عدد من المبادئ والتساؤلات وتحديدها. أمّا في الفصل الثاني، فيراجع هال ريني عددًا كبيرًا من البحوث والدراسات التي نظرت بشكل عام إلى المقارنة بين العام والخاص بوصفها مسألةً عملية في النظر إلى وجود أنماط خارجية للتشابه و/أو الاختلاف. يتمتع كل من هذين الاتجاهين بدعم كبير في باقي أجزاء الكتاب. ويشتمل كل منهما

على درجات عديدة ودقائق مختلفة، ولا ينبغي استخدام أي من العبارتين (لأن كل عبارة أحيانًا) تعني الاقصاء الفكري.

وفي إطار المجموعة الثانية، تفصل الأيديولوجيا البنائية، وهي إحدى النظريات المعرفية، بين الذين يتبنون وجهة «النظر الجدلية» وغيرهم. ماذا يحدث إذا لم تعكس لغتنا العالم، وبدلًا من ذلك، تشكل منظورنا للعالم أصلًا؟ هذا هو السؤال الذي طرحه فيشر وفورستر [(2602)]. وبينما يحوم بعض المؤلفين في هذا الكتاب حول الأماكن الحدودية بين الموقفين، هناك آخرون يتخذون موقفًا واضحًا من هذين الاتجاهين. وإذا ما ألقينا نظرة عامة على هذا الكتاب، فإننا سنرى أن هذا التفريق، جزئيًا، يشبه عبور الأطلسي. يتجاهل معظم المؤلفين الأميركيين في هذا الكتاب ريني وشون، بيرتيلي، ماثياسن، فيمر، ماير وهيل، روبن وكيلي، إنغراهام وسميث الطريقة الجدلية والتشاورية في التخطيط وتحليل السياسات. وبالمثل، فإن معظم المؤلفين الذين يتبنون وجهة النظر البنائية في اللغة هم من الأوروبيين (Hood, Bovens, Bogason, Dingwall & Strangleman, Power, Dahler- Larson). يعد هؤلاء ممثلين للمعسكريْن السابقَين في أوساط الإدارة العامة الأكاديمية على طرفي المحيط (كما هو واضح في البحث الذي كتبه بوغاسون). ولكن «توازن القوة» بين وجهتي النظر يختلف على ساحلَي الأطلسي. وتكمن المشكلة في أن وجهات النظر المختلفة تقبل بارتياح المناقشات الداخلية التي تدور في اتحاداتها ومجالاتها العلمية، ولا ترى طائلًا من بذل الجهد في حوارات بناءة مع المجموعات الأخرى.

4- ما هي المبادئ والنظريات السائدة؟

إن الإدارة العامة، كالإدارة الحكومية، قد تكون «مادة تبحث عن ميدان يتضمنها» [(2603)]، ولكنها بالتأكيد لا تنقصها النظريات. إن الأدلة المتوافرة في هذا الكتاب تدل على أن الميدان يشبه عملية بيع نظرية بين أفراد. إن أي شيء وكل شيء - ابتداء من كون الشيء قبل الحداثة أو بعد الحداثة، أو كونه خيارًا عامًا أو تحليلًا للخطاب، إلى نظرية النظام وانتهاء بنظرية الفوضى - يستعمل في مكان معين أو آخر. ويبدو أن عقود الهرطقة التي أشار إليها لين [(2604)] بناءً على ما ذكره دال وسايمون وفالدو في خلال الأربعينيات من القرن العشرين لم تصل إلى نهاية متفق عليها.

إن الميادين ذات العلاقة متنوعة، وممن ساهم بشكل ملحوظ في الدراسات في الإدارة العامة في العقد الماضي متخصصون في ميادين مختلفة مثل الأنثروبولوجيا والمحاسبة والاقتصاد والحقوق والنظرية المؤسساتية والعلوم السياسية وعلم الاجتماع. وكان فالدو محقًا عندما قال إن القليل من الباحثين اليوم يهتمون بموضوع وحدة الميدان. لكن هل يشكل هذا التنوع مصدر إثراء

أو ضعف؟ سؤال ما زال يثير الجدل. ويمكن القول إن التنوع يعزز القدرة على التكيف والرؤية ذات الأبعاد الثلاثة التي تنبثق من وجهات نظر متعددة. ومن جهة أخرى، يمكن القول إن برج بابل لم يكن المكان الأفضل للبحث عن فهم أفضل.
من الأمور المثيرة التي تبرز من نافذة جانبية في خلال ممارسة هذه النظريات والمبادئ المتنوعة أن الميدان يبقى قاصر الطموح ومجرد عمل تجريبي على نطاق واسع (يثير بعض المنظريين في ما بعد الحداثة تساؤلات في مفهوم «البحث العلمي»، ولكن معظم مؤلفي هذا الكتاب ومعظم مجتمع الإدارة العامة ما زالوا يؤكدون ضرورة دور هذا المفهوم). يشير الباحثون في عدد كبير من الفصول إلى نقص في البحث الحاسم (ريني وشون، ماثياسن، ماير وهيل، كلين، أوفريتفيت، فيرلي وتالبوت). يعزى ذلك، جزئيًا، إلى الصعوبات الحقيقية في تنظيم وتمويل هذه المسائل. إن أي باحث حاول إجراء بحث ميداني واسع النطاق في كثير من المؤسسات (وبخاصة في أقطار وبلغات متعددة) سيشهد أن هذه المشروعات بحد ذاتها تشكل تحديات إدارية كبيرة. مع ذلك، فإن نقص مثل هذه الدراسات يتجاوز الحواجز العملية ويشير إلى إخفاق في التصور والطموح والميل للتعاون بين أفراد مجتمعنا.

5- كيف يتم التعامل مع الفروق المعيارية/التقريرية/الوصفية؟

إن إلقاء نظرية على فصول هذا الكتاب العديدة يظهر لنا بوضوح أن ميدان الإدارة العامة مليء بالقضايا المعيارية والتقريرية. فهو ليس علمًا جافًا يقتصر على وصف يخلو من القيم. وفي الواقع، فإن بعض المفاهيم المرئية في هذا الميدان مفعمة بالقيم: المساءلة وخلقيات الخدمة العامة، وتقاليد الخدمة العامة، والجودة وأخيرًا «الحوكمة الجيدة».
خارج هذا الإطار، من المألوف لدى الباحثين في ميدان الإدارة العامة، حتى عندما يكتبون مادة أكاديمية، أن ينتقلوا إلى الكتابة التقريرية (وكثير منهم يتجاوز ذلك ليصبح مستشارًا أو مشرفًا أو أكاديميًا). ولذلك (لنأخذ بعض الأمثلة المحلية)، فإن البحث الذي كتبه سكلتشر لا يصف الشراكات بين القطاعين العام والخاص فحسب، بل يتعمق في البحث عن أساليب لخفض المخاطر وتقليل العقبات. ويتضمن تحليل بوليت لمفهوم اللامركزية تحديدًا أوليًا لبعض الأوضاع المحفزة أو المثبطة لمكاسب الكفاءة. يدرس كلين مفهوم الشبكات بوصفه شكلًا من أشكال النظرية التقريرية. ويحاول أوفريتفيت تحديد العوامل التي تجعل أساليب تحسين الجودة فعالة. أما سميث فيشير إلى العوامل التي تجعل استخدام المنظمات غير الحكومية أقل خطورة في تنفيذها للسياسة العامة. وهكذا، فإذا ما قدر لهذا الكتاب أن تعاد طباعته مرة أخرى، ستكون

هناك حاجة ملحة إلى إضافة فصل عن أكاديميي الإدارة العامة بوصفهم مستشارين أو مشرفين. وعلى الرغم من أن هذه الأدوار مألوفة، فإنها محفوفة بعلاقات السلطة المعقدة وبتحديات نظرية وقضايا خلقية.

رابعًا: خلاصة

جدير بالملاحظة، أن تحظى الإدارة العامة، وهي الميدان الذي يوصف أحيانًا بأنه غير نظري ومضطرب ويعتمد بشدة على التناقضات، كما أنه ممل، بمكانة رائعة لتصبح مرجعًا من مراجع أكسفورد. ولكن القراءة غير المتميزة لمحتويات هذا الكتاب ستكشف أن هذه المكانة الرفيعة غير مستغربة. والناقد الأكثر تعاطفًا قد يلاحظ أن ميداننا ميدان أكاديمي يشتمل على موضوعات متنوعة. هناك حوارات طويلة وقديمة في شأن قضايا تأسيسية يمكن ملاحظة التراكم المعرفي فيها (كما في المساءلة والبيروقراطية وإعداد الميزانيات). وهناك قضايا فنية قد تؤدي الدراسة الأكاديمية فيها إلى ابتكارات وإبداعات في الأساليب والطرائق (كما في إدارة الموارد البشرية، وتحسين الجودة، والتعهيد أو التعاقد الخارجي). وهناك أيضًا الفروع الجديدة لموضوعات ونظريات جديدة (كما في الحوار في شأن الاستشارات والمؤسسات الافتراضية التي ذكرها سان مارتن ومارغيت في البحث الذي كتباه في هذا الكتاب). إن حديقة الإدارة العامة غير مرتبة بالتأكيد، وحدودها غير واضحة، ولكنها منطقة خصبة، أدى الاستثمار فيها عبر السنوات إلى نتائج مثمرة. وقد يثني عالم البيئة المعاصر على الإدارة العامة بسبب تنوعها البيولوجي!

تنبثق القوة التأسيسية لهذا الميدان من ملاءمة مادته وموضوعاته الدائمة. لقد تبدلت الحكومات وانتهت حكومات كبيرة وجاءت أخرى جديدة ولم تنخفض حدة الحوار العام بشأن القانون والنظام، وتقديم خدمات الرعاية الصحية، والتعليم، والضمان الاجتماعي، وتنظيم المنافع العامة والعديد من القضايا الأخرى ذات الطابع الإداري. وأضيف إلى هذه القضايا عددًا من الاهتمامات العالية بما فيها الإرهاب والتغير المناخي وحماية البيئة والهجرة ودور المنظمات الدولية والمنظمات التي تتجاوز حدود الدول الموجودة فيها مثل منظمة الأمم المتحدة والمفوضية الأوروبية. هنالك شعور بأن الإدارة العامة أصبحت تتحمل عبئًا **متزايدًا** بسبب الاهتمام بها والتوقعات منها، وبخاصة بعد أن تضاءلت الثقة العامة في القادة السياسيين وتلاشت البرامج الأيديولوجية الجريئة. لقد عزز كثير من القادة السياسيين هذا الظهور المتزايد بإعلانهم عن برامج إصلاحات إدارية وبالادعاء بأنهم سيكونون أفضل من منافسيهم في مسألة **إدارة** الدولة. وفي بعض الحالات، حاولوا إلصاق الأزمات السياسية في الأجهزة الإدارية - وهم بذلك لم يتغلبوا على الأزمة السياسية ولكنهم ساعدوا في زيادة قلق المواطن على الخدمات العامة. ويبدو أن امتلاك برنامج إصلاح للإدارة العامة (بحيث يحمل اسمًا جذابًا مثل إعادة اختراع الحكومة، ميثاقِ

المواطنين، وكوبرنيكوس، الحكومة الأخرى (Een Andere Overheid) أصبح شرطًا ضروريًا للأحزاب السياسية التي تطمح من خلالها للوصول إلى الحكم. ولم يكن الأمر كذلك قبل 50 عامًا.

لذلك، فنحن واثقون أن الإدارة العامة بوصفها ميدانًا للدراسة لن تختفي، ولكنها قد يتغير اسمها ومتطلباتها الأساسية. ربما أنها (في بعض الدول) نقلت أساسها الأكاديمي من القانون إلى أقسام العلوم السياسية وإلى إدارة الأعمال والكليات المهنية، فقد تنتقل مرة أخرى. وقد يدرسها أساتذة ممن يعترفون بالولاء للميدان الذي يعملون فيه، ابتداءً من دراسات الحاسوب إلى اقتصاد التنمية إلى الأنثروبولوجيا الاجتماعية. وفي ضوء هذا المستقبل المجهول، فقد ينظر إلى الإدارة العامة الجديدة بوصفها شكلًا من أشكال الحركات الدينية في القرن العشرين، وقد تعود الأنماط السابقة للاستمرارية الإدارية مرة أخرى. ولكن هل ستتطور البرامج الأكاديمية مستقبلًا؟ إننا نعتقد أنه ستبقى هناك حاجة إلى إعادة تقويم ميدان الإدارة العامة. لقد تشرفنا بتحمل مسؤولية تحرير الطبعة الأولى من هذا الكتاب في بداية القرن الحادي والعشرين.

المراجع

.Ferlie, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996

Fischer, F. and J. Forester (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: University College Press, .1993

.Hood, C. «A Public Management for all Seasons.» *Public Administration*. vol. 69, no. 1 (1991), pp. 3-19

_________ and G. B. Peters. «The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?.» *Journal of Public .Administration Research and Theory*. vol. 14, no. 3 (2004), pp. 267-282

Kettl, D. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC.: .Brookings Institution, 2000

.Lane, J.-E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000

Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. .Reading, MA: Addison Wesley, 1992

Pollitt, C. «Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform.» *Public .Management Review*. vol. 4, no. 1 (2002), pp. 471-492

_______________. *The Essential Public Manager*. Maidenhead and Philadelphia: Open University Press; McGraw Hill, .2003

_______________ and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford .University Press, 2004

Waldo, R. «The Scope of the Theory of Public Administration,» in: J. C. Charlesworth (ed.), *The Theory and Practice of Public Administration* (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science; American Society for Public .Administration, 1968)

(2589) C. Hood and G. B. Peters, «The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?,» Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 14, no. 3 (2004), pp. 267-282; C. Pollitt, The

Essential Public Manager (Maidenhead and Philadelphia: Open University .Press; McGraw Hill, 2003)

(2590) D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: .Addison Wesley, 1992), p. 328

(2591) C. Pollitt, «Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform,» Public Management .Review, vol. 4, no. 1 (2002), pp. 471-492

(2592) E. Ferlie et al., The New Public Management in Action (Oxford: Oxford University Press, 1996); C. Hood, «A Public Management for all Seasons,» Public Administration, vol. 69, no. 1 (1991), pp. 3-19; D. Kettl, The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance (Washington, DC.: Brookings Institution, 2000); J.-E. Lane, New Public Management (London: Routledge, 2000); .Pollitt, The Essential

(2593) Hood and Peters, «The Middle Aging of New Public Management»; C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative .Analysis, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004)

(2594) ينظر على سبيل المثال من هذا الكتاب الفصل 15، الفصل 11، الفصل 12، والفصل 25.

(2595) ينظر الفصل السادس من هذا الكتاب.

(2596) ينظر الفصل السابع من هذا الكتاب.

(2597) ينظر الفصل الثامن من هذا الكتاب.

(2598) ينظر الفصل الخامس والعشرون من هذا الكتاب.

(2599) P. Light, The True Size of Government (Washington, DC: ,Brookings, 1999)

مذكور في الفصل الخامس عشر من هذا الكتاب.

(2600) الفصل الثاني من هذا الكتاب.

(2601) .Light, The True

(2602) F. Fischer and J. Forester (eds.), The Argumentative Turn in Policy .Analysis and Planning (London: University College Press, 1993), p. 1

(2603) R. Waldo, «The Scope of the Theory of Public Administration,» in: J. C. Charlesworth (ed.), The Theory and Practice of Public Administration (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science; .American Society for Public Administration, 1968), p. 2

(2604) الفصل الثاني من هذا الكتاب.